

3 1761 11650732 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507328>



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 16, 1986
Wednesday, November 26, 1986

Le jeudi 16 octobre 1986
Le mercredi 26 novembre 1986

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting and complete proceedings on:

**Séance d'organisation et délibérations complètes
concernant:**

The examination of the Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1987

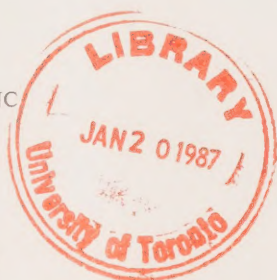
L'étude du Budget supplémentaire (A) déposé au
Parlement pour l'exercice financier se terminant
le 31 mars 1987

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Sinclair
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen (or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Sinclair
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen (ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of November 6, 1986:

“With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That, when the Supplementary Estimates (A) for the financial year ending 31st March 1987, are tabled in the House of Commons, they be deemed to have been referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 6 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, lorsque le Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987 sera déposé à la Chambre des communes, il soit réputé avoir été déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1986

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m. this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doody, Kelly, Leblanc (*Saurel*), Simard and Sinclair. (6)

In attendance: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Sinclair, seconded by the Honourable Senator Doody, moved that the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) be the Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sinclair, seconded by the Honourable Senator Doody, moved that the Honourable Senator Kelly be the Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sinclair moved that the Chairman, the Deputy Chairman, and the Honourable Senators Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Hicks and Simard do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The number of copies required of the Proceedings of the Committee was discussed, following which it was agreed that the matter be referred for decision to the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The Honourable Senator Simard moved that the Chairman be authorized to hold meetings to receive evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sinclair moved that the Committee be empowered to retain the services of such expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that the Chairman, to allow the Committee to undertake its work on estimates and legislation, be authorized to submit the budget presented for the period ending 31 March, 1987, to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sinclair moved that the Chairman, to allow the Committee to continue its work on post-secondary

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1986

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour planifier ses travaux.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doody, Kelly, Leblanc (*Saurel*), Simard et Sinclair. (6)

Aussi présent: M. Jeff Greenberg, directeur des recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside lors de l'élection du président.

L'honorable sénateur Sinclair, appuyé par l'honorable sénateur Doody, propose que l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) soit élu président de ce Comité.

La motion, mise au vote, est adoptée.

L'honorable sénateur Sinclair, appuyé par l'honorable sénateur Doody, propose que l'honorable sénateur Kelly soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise au vote, est adoptée.

L'honorable sénateur Sinclair, propose que le président, le vice-président et les honorables sénateurs Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Hicks et Simard, forment le Sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Au sujet du nombre de copies des délibérations du Comité qu'il faudra imprimer, il est résolu, après discussion de référer cette question au Sous-comité du programme et de la procédure.

L'honorable sénateur Simard propose que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recueillir des témoignages, en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sinclair propose que le Comité soit autorisé à retenir les services de conseillers, de personnel technique et de bureau qu'il juge nécessaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que le président, en vue de permettre au comité d'entamer ses travaux en ce qui a trait aux prévisions budgétaires et à la législation, soit autorisé à présenter au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, son budget pour la période se terminant le 31 mars 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sinclair propose que le président, en vue de permettre au Comité de continuer son travail sur l'édu-

education, be authorized to submit the budget presented for the period ending 31 March, 1987, to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Cogger moved that the Clerk of the Committee be authorized to certify accounts for payment on behalf of the Committee and its Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 9:55 a.m. the Committee adjourned until Wednesday next, October 22, at 6 p.m.

WEDNESDAY, NOVEMBER 26, 1986
(5)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Doody, Marsden, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnessess:

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
M. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 6, 1986, examined Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1987, which were tabled in the House of Commons on November 18, 1986.

Mr. Veilleux made an opening statement, following which he and Mr. Darling answered questions.

It was agreed that a report be prepared on Supplementary Estimates (A) and in compliance with Rule 78(1) that the report be tabled in the Senate.

At 7:30 p.m. the Committee adjourned to Thursday, November 27, 1986 at 11:00 a.m.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

cation postsecondaire, soit autorisé à présenter au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, son budget pour la période se terminant le 31 mars 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Cogger propose que le greffier du Comité soit autorisé à approuver pour paiement les comptes, au nom du Comité et de son président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi suivant, 22 octobre, à 18 heures.

LE MERCREDI 26 NOVEMBRE 1986
(5)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Doody, l'honorable sénatrice Marsden, et les honorables sénateurs Simard, et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Présent, du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur des recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Conformément à son mandat du 6 novembre 1986, le Comité étudie le Budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1987 qui a été déposé à la Chambre des communes le 18 novembre 1986.

M. Veilleux fait une déclaration préliminaire, à la suite de laquelle, aidé de M. Darling, il répond aux questions qui lui sont posées.

Il est convenu de rédiger un rapport sur le Budget des dépenses supplémentaires (A) et de le déposer au Sénat, conformément à l'article 78(1) du Règlement.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 27 novembre 1986 à 11 heures.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

TUESDAY, December 16, 1986

Le MARDI 16 décembre 1986

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

THIRD REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1987, were referred, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 6, 1986 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses from Treasury Board:

Mr. Gerard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

In addition to the Committee's assessment of these Supplementary Estimates, this report contains additional information which was prepared by Treasury Board as a result of an agreement between the Chairman and the former Secretary of the Treasury Board, Mr. J.L. Manion. The information contained in the appendices is classified under the following six section headings.

1. Highlights of Supplementary Estimates (A), 1986-87;
2. Summary of Expenditure Framework and Estimates for 1986-87;
3. Statutory Items Included in Supplementary Estimates (C), 1986-87;

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987 et conformément à son ordre de renvoi du jeudi 6 novembre 1986, présente le rapport suivant:

Le Comité a recueilli les témoignages des témoins suivants du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, secrétaire-adjoint, Direction des programmes.

Dans le présent rapport, le Comité présente ses observations sur le Budget des dépenses supplémentaire et donne quelques renseignements supplémentaires du Conseil du Trésor suite à l'entente intervenue entre le président du Comité et l'ancien secrétaire dudit Conseil, M. J.L. Manion. Ces renseignements, qui figurent en annexe, sont répartis sous les six rubriques suivantes:

1. Points saillants du Budget des dépenses supplémentaire (A), 1986-1987;
2. Résumé sommaire des dépenses et du budget pour 1986-1987;
3. Postes législatifs du Budget supplémentaire (C), 1986-1987;

4. Summary of Voted Items (greater than \$5 million) Included in Supplementary Estimates (A), 1986-87;
5. List of One-dollar Votes Included in Supplementary Estimates (A), 1986-87 and Additional Explanations; and
6. Items in Supplementary Estimates (A), 1986-87 which Materially differ from Information Provided in the 1986-87 Part III.

The Committee also wishes to report that the current Secretary of the Treasury Board has agreed to continue the practice of his predecessor; Treasury Board will provide written responses to the comments and recommendations contained in the Committee's reports to the Senate on the Estimates.

Supplementary Estimates (A), totalling \$339.3 million is the first Supplementary Estimate for the 1986-87 year. This sum is composed of \$507 million in requests for new spending authority and an expected lapse in statutory expenditures of \$168 million. The seven items which make up the statutory requests are described in Appendix three. Regarding the forty-two items to be voted, each of those having a value of greater than \$5 million is described in Appendix four. The Committee was informed that there are twenty-four one-dollar votes included in these Estimates; twenty-one authorize the transfer of funds from one vote to another; the remaining three votes are consistent with enabling legislation and a Speaker of the House ruling. These are described in Appendix five.

These Supplementary Estimates bring the total Estimates for the year to \$107.8 billion. Viewed another way, these Estimates bring the total statutory expenditures for the year to \$69.7 billion or 64.7% of the total Estimates, and the voted expenditures to \$38.1 billion or 35.3%. A summary of the Main and Supplementary Estimates for 1986-87 showing cumulative totals is shown in Appendix two.

The remainder of this report focuses on two specific issues which the Committee addressed in its deliberations on these Estimates. These two issues are in addition to the many questions pursued by members of the Committee, some of which were answered by the witnesses to the satisfaction of the Committee while others will be responded to in writing at a later date.

Treasury Board - Government Contingencies - Vote 5

Through the Main Estimates, Treasury Board was allotted \$350 million for government contingencies through Vote 5. The purpose of this vote, as stated in the Treasury Board 1986-87 Estimates, Part III is:

"to provide funding for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other payroll requirements not included in departmental Estimates and for urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when Estimates are drawn up." (pp. 3-9)

4. Sommaire des crédits (de plus de 5 millions de dollars) figurant au Budget des dépenses supplémentaire (A), 1986-1987;
5. Liste des crédits de 1 \$ dans le Budget supplémentaire (A), 1986-1987 et explications supplémentaires; et
6. Postes du Budget des dépenses supplémentaire (A) différant sensiblement de l'information donnée dans la Partie III du Budget de 1986-1987.

Le Comité désire aussi rapporter que le secrétaire actuel du Conseil du Trésor a accepté de maintenir la pratique de son prédécesseur, c'est-à-dire que le Conseil continuera de répondre par écrit aux observations et recommandations des rapports du Comité du Sénat sur le budget.

Le Budget des dépenses supplémentaire (A) qui s'élève à 339,3 millions de dollars est le premier budget supplémentaire pour l'année 1986-1987. Ce montant se répartit comme suit: 507 millions de dollars en demandes de nouveau pouvoir de dépenser et une somme prévue de 168 millions de dollars dépenses législatives non utilisées. Les sept postes de demandes législatives sont énumérés à l'Annexe trois. En ce qui concerne les 42 crédits qu'il reste à voter, et qui s'élèvent chacun à plus de 5 millions de dollars, ils sont présentés à l'Annexe quatre. On a informé le Comité que ce budget comprend vingt-quatre crédits de 1 \$; de ce nombre, vingt et un visent à autoriser le transfert de fonds d'un crédit à un autre et les autres sont conformes à la législation habilitante et à une décision du président de la Chambre. Ils sont énumérés à l'Annexe cinq.

Avec ce budget supplémentaire, le total des dépenses du budget pour l'année s'élèvent à 107,8 milliards de dollars. Considère sous un autre angle, ce budget porte le total des dépenses législatives pour l'année à 69,7 milliards de dollars, soit 64,7 p. 100 du total du budget, et les crédits votés à 38,1 milliards, soit 35,3 p. 100. On trouve à l'Annexe deux un sommaire des budgets des dépenses principal et supplémentaire pour 1986-1987 comportant des grands totaux.

Le reste du présent rapport est consacré à deux des problèmes que le Comité a étudié au cours de son débat sur ce budget. Ces deux questions s'ajoutent, bien entendu, aux nombreuses autres qui ont été examinées par les membres du Comité, dont quelques-unes ont fait l'objet de réponses satisfaisantes de la part des témoins et dont les autres trouveront réponse par écrit à une date ultérieure.

Conseil du Trésor - Fonds pour éventualités du gouvernement - Crédit 5

Le budget des dépenses principal avait accordé au Conseil du Trésor un crédit de 350 millions de dollars pour un Fonds pour éventualités imputé au crédit no 5. La Partie III du budget des dépenses de 1986-1987 - Conseil du Trésor, précise l'objet de ce crédit dans les termes suivants:

«Fournir des fonds pour faire face à l'augmentation des dépenses salariales découlant des conventions négociées et non négociées et des autres besoins relatifs à la paie non compris dans le budget des dépenses du ministère, ainsi que pour les dépenses urgentes de toutes sortes qui ne peuvent être prévues au moment où le budget des dépenses est établi». (pp. 3-9).

In the proposed Schedule to the Appropriations Bill presented in the 1986-87 Estimates, Part II, the description of Vote 5 contains no reference to "urgent" expenditures. According to the Part II, this vote is to be used, in part, "to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses". In the Committee's view, there is a difference between "unforeseen" expenses and "urgent" expenses. Therefore we recommend that Treasury Board examine the use of Vote 5, clarify its purpose, and redraft Parts II and III of future Estimates to insure consistency between them.

Since the introduction of this vote in 1970-71, approximately 1% of all budgetary expenditures in the Main Estimates has been deemed sufficient to cover government contingencies under Vote 5. Table 1 illustrates this relationship for the past three years:

Table 1
Comparison of Government Contingencies to Main Estimates
Budgetary Expenditures (\$million)

	1986-87	1985-86	1984-85
Budgetary Expenditures	37,550	36,910	36,830
Government Contingencies	350	340	315
% of Budgetary Expenditures	0.9	0.9	0.9

All allotments made from this vote, with the exception of unforeseen salary adjustments, are recovered from departments through Supplementary Estimates. Because this vote is used like a revolving account which lapses at the end of each fiscal year, the original amount can be re-circulated yielding a gross allotment far in excess of the original allocation. Table 2 illustrates the extent to which the gross and the original allotment vary, and how the salary adjustment component has declined while the "urgent or unforeseen" expenditures have grown.

Le crédit n° 5 est présenté à l'Annexe du projet de loi portant affectation de crédits figurant dans la Partie II du Budget 1986-1987. Il n'y est pas question de dépenses «urgentes». Selon la Partie II, ce crédit doit servir en partie «pour d'autres dépenses diverses imprévisibles». De l'avis du Comité, il y a une différence entre dépenses «imprévisibles» et dépenses «urgentes». Nous recommandons par conséquent au Conseil du Trésor d'examiner l'utilisation qui sera faite des fonds affectés au crédit 5, d'en éclaircir l'objet et de récrire les Parties II et III du prochain budget de manière à ce qu'elles soient conformes l'une à l'autre.

Depuis l'inscription de ce crédit dans le budget en 1970-1971, environ 1 p. 100 de toutes les dépenses budgétaires du budget des dépenses principal ont été jugées suffisantes pour couvrir le programme des éventualités du gouvernement imputées au crédit 5. Le Tableau 1 illustre ces rapports pour les trois dernières années:

Tableau 1
Comparaison entre le programme des éventualités du
gouvernement et le Budget des dépenses principal
Dépenses budgétaires (millions de dollars)

	1986-87	1985-86	1984-85
Dépenses budgétaires	37 550	36 910	36 830
Éventualités du gouvernement	350	340	315
Pourcentage des dépenses budgétaires	0,9	0,9	0,9

Toutes les affectations imputées à ce crédit, à l'exception des rajustements salariaux imprévus sont récupérées des ministères par l'entremise du budget des dépenses supplémentaire. Ce crédit tient lieu de compte renouvelable dont les fonds ne peuvent être reportés à la fin de chaque année financière; le montant original peut donc être remis en circulation et produit une affectation brute de beaucoup supérieure à l'affectation originale. Le Tableau 2 illustre l'écart variable entre l'affectation brute et originale et indique aussi à quel point la composante de rajustement des salaires a diminué alors que les dépenses «urgentes et imprévisibles» ont augmenté.

Table 2
Comparison of Original Allotment in Vote 5 to Actual Use
For Salary Adjustment and Urgent Expenditures (\$million)

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86
Original Allotment*	200	280	315	315	315	340
Salary adjustment	147	182	65	13	27	11
Urgent (unforeseen) expenditure allotment	213	261	433	499	528	531
Gross allotment	360	443	498	512	555	542

* voted by Parliament through Main Estimates as Government Contingencies - Vote 5

This table shows that between 1980-81 and 1985-86, the use of the salary adjustment component has declined some 13 fold from \$147 million to \$11 million while the use of the "urgent or unforeseen" expenditures provision has increased approximately two and a half times from \$213 million to \$531 million.

Officials of Treasury Board explained that the salary adjustment component had declined so rapidly because inflation rates had become more predictable in the 1980s, in partial response to the government's "six-and-five" program. But regarding the sizeable growth in the "urgent or unforeseen" expenditures, officials could only say that this was a matter of policy and the responsibility of ministers. The Committee concluded that because of the ambiguity of the use of this allotment and the lack of guidelines, Vote 5 is susceptible to abuse. Accordingly the Committee recommends that Treasury Board draw up guidelines for the use of the "urgent or unforeseen" component of Vote 5. This would allow Parliament to scrutinize more closely the use of this allotment.

Commissions of Inquiry

These Supplementary Estimates did not contain any reference to the costs of the Parker Commission. Treasury Board officials indicated that they anticipate such an item in the next supplementary estimates. The Committee learned that with any inquiry under the Inquiries Act, there are virtually no

Tableau 2
Comparaison entre l'affectation originale du Crédit 5 et les fonds effectivement utilisés au titre de rajustement des salaires et des dépenses urgentes (millions de dollars)

	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Affectation originale*	200	280	315	315	315	340
Rajustement des salaires	147	182	65	13	27	11
Dépenses urgentes (imprévues)	213	261	433	499	528	531
Affectation brute	360	443	498	512	555	542

* Voté par le Parlement dans le Budget des dépenses principal sous le programme des éventualités du gouvernement - Crédit 5.

Selon ce tableau on constate que de 1980-1981 à 1985-1986, la composante «Rajustement de salaires» est devenu treize fois moins importante, passant de 147 à 11 millions de dollars, tandis que les dépenses «urgentes et impr vibles» ont augmenté d'environ deux fois et demie, passant de 213 à 531 millions de dollars.

Les représentants du Conseil du Trésor ont expliqué que si la composante Rajustement des salaires a diminué si rapidement, c'est que le taux d'inflation était devenu plus prévisible dans les années 80, grâce en partie au programme gouvernemental du «six et cinq». En ce qui concerne la croissance significative des dépenses «urgentes et imprévisibles», ces mêmes fonctionnaires ont donné pour seule explication qu'il s'agissait d'une question de politique relevant des ministres. Le Comité conclut qu'en raison de l'ambiguïté entourant l'utilisation de cette allocation et en l'absence de lignes directrices, le Crédit 5 donne lieu à des abus. C'est pourquoi il recommande au Conseil du Trésor d'établir des lignes directrices régissant l'utilisation des sommes «urgentes et imprévisibles» imputées à ce crédit. Le Parlement pourrait ainsi savoir exactement à quelles fins cet argent est utilisé.

Commissions d'enquête

Nulle mention n'est faite dans ce budget des dépenses supplémentaire des coûts de la Commission Parker. Les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué qu'ils s'attendaient à

expenditure guidelines. While standards which are approved by Treasury Board apply to such items as living and travel expenses, no such guidelines exist regarding other potentially expensive items such as the legal costs of witnesses and the length or extensiveness of an inquiry. These are left to the Commissioner(s) of the Inquiry and the Minister responsible for the department to which the costs are to be charged. The Committee was concerned about the open-endedness and the lack of guidelines for such inquiries. It may be that such flexibility is necessary to allow inquiries to follow their natural course, but it may also be necessary to re-examine the open-endedness of these guidelines and the use of the Inquiries Act.

Respectfully submitted,

FERNAND-E. LEBLANC,
Chairman.

trouver ce poste dans le prochain budget des dépenses supplémentaire. Le Comité a appris qu'en ce qui concerne les enquêtes menées en vertu de la Loi sur les enquêtes, il n'existe pratiquement pas de lignes directrices touchant les dépenses. Les normes approuvées par le Conseil du Trésor visent les dépenses de subsistance et de déplacement, mais il n'y a aucune ligne directrice concernant d'autres dépenses éventuelles, liées par exemple aux frais juridiques des témoins ou à la durée et à l'envergure de l'enquête. Il appartient aux commissaires chargés de l'enquête et au ministre responsable du ministère en cause d'assumer ces coûts. Le Comité s'inquiète de constater l'absence de lignes directrices et de normes pour ces enquêtes. Les comités d'enquête ont peut-être besoin d'une telle marge de manoeuvre pour travailler en pleine liberté, mais il y aurait peut-être lieu de réexaminer cet état de choses (absence complète de lignes directrices et recours à la Loi sur les enquêtes).

Respectueusement soumis,

Le président,
FERNAND-E. LEBLANC.

APPENDIX 1 TO THE REPORT

HIGHLIGHTS OF SUPPLEMENTARY ESTIMATES "A" 1986-87

This Supplementary Estimate, totalling \$339 million is the first Supplementary Estimate for the year 1986-87. It brings total Estimates for the year-to-date to \$107.8 billion. Of this total \$107.6 billion represents budgetary Estimates. This is well within the projected budgetary Estimates level of \$110 billion forecast in the February Budget and identified in Part I of the 1986-87 Main Estimates.

Major items included in these Supplementary Estimates are:

- \$108.9 million for increased expenditures under the Indian and Inuit Affairs Program;
- \$76.4 million in voted appropriations under the Agri-Food Program of Agriculture Canada;
- \$56 million in statutory expenditures under the Agri-Food Program of Agriculture Canada;
- \$36.1 million for increased expenditures in the Employment and Insurance Program;
- \$31.6 million for Labour Canada in statutory payments for labour adjustment assistance benefits;
- \$30.9 million for increased expenditures in the Immigration Program;
- \$29 million in payments to the Canadian Film Development Corporation;
- \$26.2 million in budgetary appropriations in the Native Claims Program;

ANNEXE 1

POINTS SAILLANTS DU BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE «A» DE 1986-1987

Ce budget supplémentaire, qui représente un montant de 339 millions de dollars, est le premier de l'exercice 1986-1987. Il porte à 107 800 000 \$ le montant total des prévisions pour l'année jusqu'à ce jour. De ce montant, 107 milliards 600 millions de dollars représentent des prévisions budgétaires. Ce montant est bien en deçà des prévisions budgétaires de 110 milliards de dollars établies dans le Budget de février et indiquées dans la Partie I du Budget des dépenses principal de 1986-1987.

Voici les principaux postes que comporte ce Budget supplémentaire:

- 108,9 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme des affaires indiennes et inuit;
- 76,4 millions de dollars en crédits votés, dans le cadre du programme agro-alimentaire du ministère de l'Agriculture;
- 56 millions de dollars en dépenses statutaires dans le cadre du Programme agro-alimentaire du ministère de l'Agriculture;
- 36,1 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme d'emploi et d'assurance;
- 31,6 millions de dollars pour des paiements statutaires au ministère du Travail pour des prestations d'adaptation destinées aux travailleurs;
- 30,9 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme de l'immigration;
- 29 millions de dollars en paiements à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne;
- 26,2 millions de dollars en dépenses budgétaires dans le cadre du Programme des revendications des autochtones;

- \$25.3 million for Supply and Services Canada for payments to financial institutions for services provided to the Receiver General for Canada;
- \$20.4 million in non-budgetary expenditures in the Energy Program;
- \$20.3 million for expenditures in the Northern Affairs Program;
- a reduction of \$263 million in statutory non-budgetary payments to the Export Development Corporation.

There are two additional points that might be of interest:

- a) These Supplementary Estimates contain twenty-four, one dollar Votes of which twenty-one are entirely financial in nature in that they seek authority to transfer funds between Votes or to establish or adjust grants within a Vote. In each of these cases an explanation of the new requirement and an indication of the source of funds is provided in the Supplementary Estimates. The remaining three Votes seek specific authorities, consistent with enabling legislation and the Speaker's rulings on legislating in the Estimates. A detailed listing of these Votes along with additional explanations has been provided to members.
- b) Supplementary Estimates have traditionally informed Parliament of the person-year requirements associated with the items included. These Supplementary Estimates contain 593 person-years for 1986-87. The Treasury Board will ensure that person-years included in Supplementary Estimates throughout this year are offset by a lapse of person-year authorities elsewhere in government. These additional person-years will not jeopardize the government's plans to reduce the size of the public service. As previously announced, the total Treasury Board controlled person-years as set out each year in the Main Estimates were reduced by approximately two percent in 1986-87. Further reductions of one percent a year for the next four years will bring the total person-year reductions to 15,000 by 1990-91.

- 25,3 millions de dollars au ministère des Approvisionnement et Services, pour des paiements à des institutions financières, en contrepartie de services fournis au Receveur général du Canada;
- 20,4 millions de dollars en dépenses non budgétaires dans le cadre du Programme de l'énergie;
- 20,3 millions de dollars relativement à des dépenses accrues dans le cadre du Programme des affaires du Nord;
- une réduction de 263 millions de dollars des paiements statutaires non budgétaires versés à la Société pour l'expansion des exportations figure également dans ce Budget supplémentaire.

Deux autres points méritent d'être soulignés:

- a) Le présent Budget des dépenses supplémentaire renferme 24 crédits de un dollar, dont 21 sont de nature essentiellement financière, en ce qu'ils recherchent l'autorisation de transférer des fonds entre des crédits ou d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un crédit. Dans chacun de ces cas, une explication du besoin nouveau et une indication de la source de financement sont fournies. Les trois autres crédits demandent des autorisations spécifiques, conformes à des lois habilitantes et aux décisions du président de la Chambre concernant les mesures législatives dans le cadre du budget. Une liste détaillée de ces crédits, accompagnée de plus amples explications, a été fournie aux membres.
- b) Le Budget des dépenses supplémentaire indique habituellement au Parlement les besoins en années-personnes associés aux postes qu'il contient. Le présent Budget supplémentaire fait état de 593 années-personnes pour 1986-1987. Le Conseil du Trésor fera en sorte que ces besoins et tous les autres besoins en années-personnes énumérés au cours de l'année soient compensés par une annulation du nombre d'années-personnes autorisées dans d'autres secteurs du gouvernement. Ces années-personnes supplémentaires ne compromettent rien les plans du gouvernement visant à réduire la taille de la fonction publique. Tel qu'annoncé antérieurement, le nombre total d'années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor, présenté chaque année dans le Budget supplémentaire, a diminué de 2 p. 100 environ en 1986-1987. Des réductions de un pour cent par année au cours des quatre prochaines années porteront à 15 000 la réduction totale du nombre d'années-personnes d'ici 1990-1991.

APPENDIX 2 TO REPORT

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK AND ESTIMATES FOR 1986-87

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates	\$107.0 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$110.0 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$116.7 billion

ANNEXE 2

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET DES PRÉVISIONS POUR 1986-1987

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal

Prévisions du Budget des dépenses principal	107,0 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	110,0 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	116,7 milliards

Estimates Tabled to Date for 1986-87

	To be Voted	Statutory (in thousands of dollars)	Total
Main Estimates			
Budgetary	37,470,050	69,537,798	107,007,848
Non-Budgetary	<u>80,124</u>	<u>344,933</u>	<u>425,057</u>
	37,550,174	69,882,731	107,432,905
Supplementary Estimates (A)			
Budgetary	484,955	95,285	580,240
Non-Budgetary	<u>22,018</u>	<u>(263,000)</u>	<u>(240,982)</u>
	506,973	(167,715)	339,258
TOTAL ESTIMATES TABLED			
Budgetary	37,955,005	69,633,083	107,588,088
Non-Budgetary	<u>102,142</u>	<u>81,933</u>	<u>184,075</u>
	38,057,147	69,715,016	107,772,163

Present Expenditure Framework

Budgetary Estimates tabled to date	\$107.6 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$110.0 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$116.8 billion

APPENDIX 3
TO REPORTSTATUTORY ITEMS INCLUDED IN SUPPLEMENTARY
ESTIMATES "A" 1986-87

Increases (to previous projections)

—\$36M	(Agr)	for payments to producers for named commodities
—\$31.6M	(Labour)	for labour adjustment benefit payments
—\$16M	(Agr)	in contributions to the provinces under the Crop Insurance Act
—\$4.7M	(Labour)	for payments of compensation respecting government employees and merchant seamen
—\$4M	(Agr)	for payments in connection with the Prairie Grain Advance Payments Act
—\$3M	(DIAND)	for payments pursuant to the Grassy Narrows and Islington Indian Bands

Reductions (from previous projections)

—\$263M	(EDC)	reduction in equity requirement and Canada Account disbursement forecast
---------	-------	--

Prévisions déposées jusqu'à ce jour pour 1986-1987

	À voter	Statutaire (en milliers de dollars)	Total
Budget des dépenses principal			
Budgétaires	37 470 050	69 537 798	107 007 848
Non budgétaires	<u>80 124</u>	<u>344 933</u>	<u>425 057</u>
	37 550 174	69 882 731	107 432 905
Budget des dépenses supplémentaire (A)			
Budgétaires	484 955	95 285	580 240
Non budgétaires	<u>22 018</u>	<u>(263 000)</u>	<u>(240 982)</u>
	506 973	(167 715)	339 258
PRÉVISIONS TOTALES DÉPOSÉES			
Budgétaires	37 955 005	69 633 083	107 588 088
Non budgétaires	<u>102 142</u>	<u>81 933</u>	<u>184 075</u>
	38 057 147	69 715 016	107 772 163

Cadre de dépenses actuel

Prévisions budgétaires déposées jusqu'à ce jour	107,6 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	110,0 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	116,8 milliards

ANNEXE 3

POSTES STATUTAIRES INCLUS DANS LE BUDGET DES
DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE «A» DE 1986-1987

Hausse (par rapport aux projections antérieures)

—36 mil- lions de dollars	(Agr)	Paielements de denrées agricoles dénom- mées
—31,6 mil- lions de dollars	(Travail)	Prestations d'adaption pour les travail- leurs
—16 mil- lions de dollars	(Agr)	Paielements en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte
—4,7 mil- lions de dollars	(Travail)	Paielements d'indemnités à des employés de l'État et à des marins marchands
—4 millions de dollars	(Agr)	Paielements anticipés pour le grain des prairies
—3 millions de dollars	(MAIN)	Paielements versés en vertu de la Loi sur le règlement des revendications des bandes indiennes de Grassy Narrows et d'Islington

Diminutions (par rapport aux projections antérieures)

—263 mil- lions de dollars	(SEE)	Réduction des besoins en capitaux propres et réduction des versements prévus sur le Compte du Canada
----------------------------------	-------	--

APPENDIX 4
TO REPORT

ANNEXE 4

SUMMARY OF VOTED ITEMS (GREATER THAN \$5M)
INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES "A" 1986-87SOMMAIRE DES POSTES VOTÉS
(MONTANT SUPÉRIEUR À 5 MILLIONS DE DOLLARS)
INCLUS DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE «A» DE 1986-1987

Dept.	Item	Offset	Appropriation Requested			Réduction (en mil- lions de dollars)	Crédit demandé (en millions de dollars)
AGR	—\$57.8 million for crop drought assistance for producers in Alberta and Saskatchewan			Ministère	Poste		
	—\$8 million for the Canadian Rural transition plan			AGR	—57,8 millions de dollars— Programme fédéral d'aide aux producteurs de l'Alta et Sask victimes de la sécheresse		
	—\$6 million for diversion program for surplus potatoes in N.B. and P.E.I.	\$17.9M	\$64.9M		—8 millions de dollars—Programme de réorientation des agriculteurs		
	—\$6 million in forestry for human resource program				—6 millions de dollars au N.-B. et à l'Î.-P.-É. —Programme de diversification pour le surplus de pommes de terre	17,9	64,9
	—\$5 million for commodity based loan program				—6 millions de dollars au Service canadien des forêts—Programme de ressources humaines		
DOC	—\$12.8 million for contributions for the Book Publishing Industry Development Program	\$0.6M	\$12.2M		—5 millions de dollars—Bureaux et comités d'examen de l'endettement agricole		
	—\$8 million for Canada Council for increased assistance to the performing arts	—	\$8M		—12,8 millions de dollars—Programme d'aide au développement industriel de l'édition canadienne	0,6	12,2
	—\$29 million for increased operating costs of Canada Film Development Corp.	—	\$29M	MDC	—8 millions de dollars—Augmentation de l'aide aux arts d'interprétation du Canada	—	8
	—\$6.4 million for Public Archives for the archival system, records management and increased conservation	—	\$6.4M		—29 millions de dollars à la Société de développement cinématographique canadienne—Coûts de fonctionnement supplémentaires	—	29
CEIC	—\$34.5 million for Community Futures Development Corporations - Grants	\$16.9M	\$32.2M		—6,4 millions de dollars aux Archives publiques—Ressources à l'appui du système d'archives canadien	—	6,4
	—\$14.6 million for Human Resource Development Programs - Contributions				—34,5 millions de dollars aux Sociétés de développement du programme Développement des collectivités—Subventions	16,9	32,2
	—\$14.4 million for the adjustment assistance payments in the Immigration Program	—	\$14.4M	EIC			
	—\$12.4 million for refugee determination and backlog clearance in the Immigration Program	—	\$12.4M				
EMR	—\$20.4 million for a loan to Newgrade Energy Inc.	—	\$20.4M				
DOE	—\$9.1 million for expanded ice information services program	\$9.1M	—		—14,6 millions de dollars—Programmes de mise en valeur des ressources humaines - Contributions		

DEA	—\$9.6 million for the Trade Negotiations Office	—	\$9.6M		—14,4 millions de dollars— Paielements supplémentaires pour l'aide à l'adaptation des immigrants	—	14,4
CIDA	—\$5 million for increased grant for development assistance to international development institutions and organizations	\$5M	—		—12,4 millions de dollars— Processus de reconnaissance du statut de réfugié et suppression de l'arriéré de cas, dans le cadre du Programme d'immigration	—	12,4
IDRC	—\$5 million for increased support of development research projects	—	\$5M				
DIAND	Indian and Inuit Affairs			EMR	—20,4 millions de dollars— Prêts à la société NewGrade Energy Inc.	—	20,4
	—\$37.2 million for social development			ENV	—9,1 millions de dollars—Programme élargi des services d'information sur les glaces	9,1	—
	—\$33.8 million for devolution of programs and reclassification of payments			AFF. EXT	—9,6 millions de dollars— Bureau des négociations commerciales	—	9,6
	—\$25.3 million for economic development			ACDI	—5 millions de dollars—Augmentation de la subvention globale de l'aide au développement aux organismes et institutions de développement international	5	—
	—\$21 million for education costs						
	—\$14.5 million for implementation of the Act to amend the Indian Act	\$50M	\$109M	CRDI	—5 millions de dollars—Augmentation de l'appui aux projets de recherche au service du développement	—	5
	—\$11.3 million for the Manitoba Northern Flood Agreement			MAIN	Affaires indiennes et inuit		
	—\$5.5 million for a grant to the Miawpukek Indian Band				—37,2 millions de dollars— Développement social		
	—\$5.3 million for the relocation of the Wenisk Indian Band				—33,8 millions de dollars— Stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes		
	—\$5 million for Indian self government				—25,3 millions de dollars— Développement économique		
	Northern Affairs				—21 millions de dollars— Coûts supplémentaires de l'enseignement		
	—\$15 million for fire suppression costs	—	\$15M		—14,5 millions de dollars— Mise en application du projet de loi C-31	50	109
	Native Claims						
	—\$14 million for Cree/Naskapi local government funding	—	\$14M				
	—\$7.2 million for a land claim of the White Bear Indian Band	—	\$7.2M				
DND	—\$118 million for capital re-equipment projects	\$118M	—		—11,3 millions de dollars— Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba		
	—\$5 million for a grant to Newfoundland for cleanup of military sites	\$5M	—		—5,5 millions de dollars—Subvention à la bande indienne Miawpukek		
					—5,3 millions de dollars— Relogement de la communauté indienne de Wenisk		

NHW	—\$10.6 million for increased cost for non-insured health services to registered Indian and Inuit	\$8M	\$2.6M		—5 millions de dollars— Négociations sur l'autonomie gouvernementale pour les collectivités		
	Medical Research Council				Affaires du Nord		
	—\$6.3 million for additional grants and scholarships	—	\$6.3M		—15 millions de dollars— Coûts supplémentaires pour la suppression des incendies de forêt	—	15
DRIE	—\$19.2 million for a grant to Baie Verte Mines Inc. to permit the Corporation to repay debts due the Crown	\$19.2M	—		Revendication des autochtones		
					—14 millions de dollars— Financement de l'administration locale des Cris et des Naskapis	—	14
NRC	—\$8.2 million for the space station major Crown project	\$6.3M	\$1.9M		—7,2 millions de dollars— Revendication territoriale de la bande indienne White Bear	—	7,2
SSHRC	—\$6.3 million for increased grants and scholarships	—	\$6.3M		—118 millions de dollars— Ressources supplémentaires pour les projets de rééquipement	118	—
SOL. GEN	—\$16.5 million for additional operating costs for the Canadian Security Intelligence Service	—	\$16.5M	DEF. NAT.	—5 millions de dollars—Subvention à Terre-Neuve pour le nettoyage des installations militaires	5	—
DSS	—\$25 million for payments to financial institutions for services provided to the Receiver General for Canada	—	\$25M		—10,6 millions de dollars— Services non-assurés aux Indiens inscrits et aux Inuit	8	2,6
DOT	—\$19.7 million for payments to Marine Atlantic Inc. for acquisition of vessels	\$19.7M	—	SBSC	Conseil de recherches médicales		
	—\$5.5 million for construction of a deep berth at Churchill, Manitoba	\$5.5M	—		—6,3 millions de dollars—Subventions et bourses supplémentaires	—	6,3
TB	—\$9.9 million to establish the privatization and regulatory affairs program	\$2.3M	\$7.6M		—19,2 millions de dollars— Subvention à la Baie Verte Mines Inc., en vue de permettre à la société de rembourser ses dettes envers la Couronne	19,2	—
				MEIR	—8,2 millions de dollars—Station spatiale—Grand projet de la Couronne	6,3	1,9
				CNRC	—6,3 millions de dollars—Augmentation des subventions et bourses	—	6,3
				CRSH	—16,5 millions de dollars au Service canadien du renseignement de sécurité— Coûts de fonctionnement supplémentaires	—	16,5
				SGC			

ASC	—25 millions de dollars— Dédommagement aux institutions financières par le Receveur général du Canada	—	25
TC	—19,7 millions de dollars— Acquisition de navires— Marine Atlantique	19,7	—
	—5,5 millions de dollars— Creusage d'un poste de mouillage—Churchill, Manitoba	5,5	—
TB	—9,9 millions de dollars— Ressources pour établir le programme de privatisation et de réglementation	2,3	7,6

APPENDIX 5 TO REPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 1986-87

The 24 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

- A. Sixteen votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Five votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. Three miscellaneous votes (Additional explanations are provided in Appendix II):
 - one seeking authority to increase the issue of notes to development fund accounts of International Financial Institutions - Canadian International Development Agency;
 - one to rescind authority for the guarantee of loans to Canadian Financial Corporation Inc. - Regional Industrial Expansion; and
 - one to extend an existing vote to allow the Minister to take stock options - Regional Industrial Expansion.

November 18, 1986
Estimates Division

ANNEXE 5

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS DANS LE BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (A), 1986-1987

Les 24 crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par portefeuille et par organisme. On y indiqua également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories, décrites ci-dessous. L'appendice I renvoie aussi à ces catégories : la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un «X» et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un «X» et les secondaires, par un astérisque *

- A. Seize crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Cinq crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Trois crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
 - un crédit pour obtenir l'autorisation d'accroître le nombre de billets destinés aux comptes des fonds de développement des institutions financières internationales - Agence canadienne de développement international;
 - un crédit pour annuler l'autorisation de garantir des prêts à la Société financière Canadair Inc. - Expansion industrielle régionale; et
 - un crédit pour prolonger le crédit actuel permettant au ministre d'exercer des droits d'option - Expansion industrielle régionale.

Appendix I

Appendice I

List of one Dollar Votes in Supplementary Estimates (A), 1986-87

Liste des crédits de un dollar compris dans le Budget des dépenses supplémentaire (A), 1986-1987

Page	Department/Agency	Vote	Categories		
			A	B	C
12	Agriculture—Canadian Forestry Service	20a	X		
12	—Canadian Forestry Service	25a	X		
12	—Canadian Forestry Service	30a	X	*	
18	Communications	5a	X		
42	Environment	1a	X		
44	Environment	10a	X		
52	External Affairs				
52	—Canadian International Development Agency	30a	X		
52	—Canadian International Development Agency	35a		X	
52	—Canadian International Development Agency	L45a			X
88	National Defence	5a	X		
94	National Health and Welfare	1a	*	X	
96	National Health and Welfare	10a	X		
98	National Health and Welfare	15a	X		
102	National Health and Welfare	35a		X	
110	Regional Industrial Expansion	2a			X
110	Regional Industrial Expansion	10a		X	
110	Regional Industrial Expansion	15a	X		
110	Regional Industrial Expansion	L25a			X
124	Solicitor General	1a	X		
128	Transport	1a	X		
128	Transport	10a		X	
128	Transport	15a	X		
128	Transport	30a	X		
128	Transport	40a	X		

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégorie		
			A	B	C
12	Agriculture—Service canadien des forêts	20a	X		
12	—Service canadien des forêts	25a	X		
12	—Service canadien des forêts	30a	X	*	
18	Communications	5a	X		
42	Environnement	1a	X		
44	Environnement	10a	X		
52	Affaires extérieures—				
52	Agence canadienne de développement international	30a	X		
52	Agence canadienne de développement international	35a		X	
52	Agence canadienne de développement international	L45a			X
88	Défense nationale	5a	X		
94	Santé nationale et Bien-être social	1a	*	X	
96	Santé nationale et Bien-être social	10a	X		
98	Santé nationale et Bien-être social	15a	X		
102	Santé nationale et Bien-être social	35a		X	
110	Expansion industrielle régionale	2a			X
110	Expansion industrielle régionale	10a		X	
110	Expansion industrielle régionale	15a	X		
110	Expansion industrielle régionale	L25a			X
124	Solliciteur général	1a	X		
128	Transports	1a	X		
128	Transports	10a		X	
128	Transports	15a	X		
128	Transports	30a	X		
128	Transports	40a	X		

Appendix II

Appendice II

Additional Explanation

Explications additionnelles

Category C - Miscellaneous \$1.00 Votes:

Catégorie C - Crédits de un dollar divers:

External Affairs - Canadian International Development Agency

Affaires extérieures - Agence canadienne de développement international

Vote L45a—To seek increased authority to issue notes to international financial institution fund accounts in the amount of \$64,000,000.

Crédit L45a—Accroître le pouvoir de délivrer des billets aux fonds d'institutions financières internationales au montant de 64 millions de dollars.

Explanation—The enabling legislation is the International Development (Financial Institution) Continuing Assistance Act which requires that the Secretary of State for External Affairs seek authority to issue non-interest bearing, non-negotiable demand notes.

Explication—La Loi d'aide au développement international (Institutions financières) exige que le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures obtienne l'autorisation de délivrer des billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables.

Authority may be sought to issue notes to other institutions which may be added as approved by the Governor in Council. The two Funds under consideration, namely the Asian Development Fund and the African Development Fund, were included in the original legislation.

On peut demander l'autorisation de délivrer des billets à d'autres institutions, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les deux fonds visés ici, soit le Fonds asiatique de développement et le Fonds africain de développement, étaient inclus dans le texte original de la loi.

Authority must be sought through an Appropriation from Parliament in the year for which these notes are required.

Subsequent encashment of these notes in future years are reported to Parliament as statutory expenditures. The funds for these costs are contained in the overall Official Development Assistance allocation as shown in the Budget tabled in the House each year by the Minister of Finance.

The issuance of notes allows these organizations to make commitments to developing countries for the financing of projects and programs designed to assist in their economic and social development.

Regional Industrial Expansion

Vote 2a—To repeal the guarantee of loans to Canadair Financial Corporation Inc.

Explanation—To rescind existing authorities included in previous appropriation Acts which allow the Minister to guarantee borrowings of Canadair Financial Corporation to a limit of \$1.35 billion. The vote does not affect loans already in place and it does not rescind the authority of the Minister of Finance, on behalf of the Government, to enter into agreements with lenders to Canadair Financial Corporation to assume the Company's existing debt obligations.

Regional Industrial Expansion

Vote L25a—To extend the purposes of Regional Industrial Expansion Vote L25, Appropriation Act No. 2, 1986-87 to allow the Minister of RIE to take stock options in connection with the Atlantic Enterprise Program.

Explanation—To increase the level of Ministerial authority provided in previous appropriation Acts to allow the Minister to take a stock option in connection with a loan guaranteed or contribution made towards the interest on a loan under the Atlantic Enterprise Program where in his opinion the Crown's interest should be protected or the Crown should benefit from the purchase. Before this authority can be exercised the Atlantic Enterprise Program loan Insurance Regulations must be amended.

L'autorisation doit être obtenue du Parlement l'année où ces billets sont requis.

L'encaissement de ces billets au cours des années subséquentes est signalé au Parlement à titre de dépenses législatives. Les fonds ainsi engagés sont contenus dans l'affectation globale relative à l'aide officielle au développement, tel qu'indiqué dans le budget déposé à la Chambre des communes chaque année par le ministre des Finances.

La délivrance des billets permet à ces organismes de s'engager à financer des projets et des programmes destinés à soutenir le développement économique et social des pays en développement.

Expansion industrielle régionale

Crédit 2a—Annuler la garantie de prêt à la Société financière Canadair Inc.

Explication—Annuler les pouvoirs conférés dans les lois de crédit précédentes permettant au ministre de garantir des emprunts de la Société financière Canadair Inc. d'une valeur maximale de 1,35 milliard de dollars. Le crédit ne modifie pas les prêts déjà consentis et n'annule pas le pouvoir du ministre des Finances de conclure des ententes, au nom du gouvernement, avec les bailleurs de fonds de la Société Canadair Inc. relativement aux dettes dont elle est actuellement redevable.

Expansion industrielle régionale

Crédit L25a—Élargir la portée du crédit L25 du ministère de l'Expansion industrielle régionale en vertu de la Loi de crédits n° 2 de 1986-1987 afin de permettre au ministre de l'EIR d'acquérir des actions relativement au Programme d'entreprise de l'Atlantique.

Explication—Accroître le pouvoir conféré au ministre, dans les lois de crédit antérieures, d'acquérir des actions relativement à un prêt garanti ou une contribution faite à l'égard des intérêts d'un prêt en vertu du Programme d'entreprise de l'Atlantique lorsqu'il croit que les intérêts de la Couronne devraient être protégés ou qu'elle pourrait bénéficier de l'achat. Avant que la ministre puisse exercer ce pouvoir, le règlement concernant la garantie de prêts en vertu du programme d'entreprise de l'Atlantique doit être modifié.

APPENDIX 6 TO REPORT

ANNEXE 6

ITEMS IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES "A" 1986-87 WHICH MATERIALLY DIFFER FROM INFORMATION PROVIDED IN THE 1986-87 PART III

While the following list may not be totally exhaustive, it identifies those items in Supplementary Estimates "A" 1986-87 which are known to significantly impact on or alter information previously included in Part III's.

Employment & Immigration	—These Supplementary Estimates include \$3.3M for the Employment Creation Grants and Contributions program. The 1986-87 Part III referred to the fact that this program had expired at the end of last fiscal year. The program has since been extended for one year (i.e. to the end of 1986-87) to allow for completion of projects underway. This Supplementary Estimate reflects that extension.
Forestry	—These Supplementary Estimates include \$2.9M for the human resource component of the forestry sector strategy. Again the Part III referred to the expiration of this program which has since been extended for a one-year period.
Solicitor General	—The 1986-87 Part III identifies reductions in Estimates for Crime Prevention initiatives due to the termination of an expansion to the program and provision of additional resources in support of these initiatives. These Supplementary Estimates include \$1.6M for the extension to 1990 of the expanded program.

POSTES CONTENUS DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE «A» DE 1986-1987 POUR LESQUELS ON NOTE UNE DIFFÉRENCE MARQUÉE PAR RAPPORT AUX RENSEIGNEMENTS FOURNIS DANS LA PARTIE III DU BUDGET PRINCIPAL DE 1986-1987

Sans être exhaustive, la liste suivante présente les postes du Budget supplémentaire «A» de 1986-1987 qui devraient avoir des répercussions importantes sur les renseignements fournis antérieurement dans la Partie III, ou les modifier de façon notable.

Emploi et Immigration	—Le Budget supplémentaire fait état de 3 300 000 \$ pour le programme de subventions et de contributions en vue de la création d'emplois. La Partie III du Budget principal de 1986-1987 indiquait que ce programme avait expiré à la fin du dernier exercice. Le programme a depuis été prolongé pour une année (soit jusqu'à la fin de 1986-1987), ceci afin de permettre l'achèvement des projets en cours. Le présent budget supplémentaire fait état de cette prolongation.
Forêts	—Le Budget supplémentaire fait état d'un montant de 2 900 000 \$ alloué à la composante des ressources humaines de la stratégie du secteur de la foresterie. Là encore, la Partie III du Budget principal avait indiqué l'expiration de ce programme, qui a depuis été prolongé pour une période d'un an.
Solliciteur général	—La Partie III du Budget principal de 1986-1987 fait état de réductions des prévisions touchant les initiatives en matière de lutte contre le crime, ceci parce qu'on a mis fin à l'élargissement du programme et à l'apport de ressources supplémentaires à l'appui de ces initiatives. Le présent Budget supplémentaire comprend 1 600 000 \$ pour la prolongation jusqu'à 1990 du programme dans sa forme élargie.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 16, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to organize the activities of the committee.

John Desmarais, Clerk of the Committee: Honourable senators, there being a quorum, it is my duty to call the meeting to order. The first item of business on the agenda before you is the election of a chairman. I am prepared to receive nominations.

Senator Sinclair: I have the honour to nominate our former chairman, Senator Leblanc, in order that he may continue the very good work he has done in the past.

Senator Simard: I was supposed to do that, but I defer to my older colleague, Senator Sinclair.

Senator Sinclair: Older in years, but not in experience.

Senator Doody: I was about to make that nomination, but I deferred to my betters on both sides of the table. Therefore, I will merely second the motion.

The Clerk of the Committee: Are there any other nominations? If there are none, I declare nominations closed. It was moved by Senator Sinclair, seconded by Senator Doody, that Senator Leblanc take the chair as chairman of this committee. Is it your pleasure to accept the motion, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Fernand Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Thank you very much, honourable senators. I hope that we will soon be in a position to complete our proposed report.

The next item on the agenda is the election of the deputy chairman. Perhaps we could entertain some motions.

Senator Sinclair: I nominate Senator Kelly.

The Chairman: It is proposed by Senator Sinclair that Senator Kelly be the deputy chairman.

Senator Doody: I second the motion.

The Chairman: The motion is seconded by Senator Doody. Are there any other nominations? If not, then I declare Senator Kelly elected as deputy chairman. Senator Kelly, would you care to take your place at the head table?

The third item on the agenda, as you can see, is a motion to select the Subcommittee on Agenda and Procedure. Mr. Desmarais, how many did we have the last time?

The Clerk of the Committee: Mr. Chairman, we require three members for this committee.

The Chairman: So then we have the chairman, the deputy chairman and three other members appointed by the chairman. Do I appoint them?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 octobre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour tenir sa séance d'organisation.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum et il m'appartient de déclarer la séance ouverte. Le premier article à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur Sinclair: J'ai l'honneur de proposer que notre ancien président, le sénateur Leblanc, soit nommé de nouveau président, de sorte qu'il puisse poursuivre le très bon travail qu'il a accompli jusqu'à maintenant.

Le sénateur Simard: J'étais censé faire cette proposition, mais je m'incline devant mon aîné, le sénateur Sinclair.

Le sénateur Sinclair: Je suis peut-être son aîné, mais je n'ai pas autant d'expérience.

Le sénateur Doody: J'étais sur le point de présenter cette motion, mais je m'incline devant mes supérieurs des deux côtés de la table. Je vais donc simplement appuyer la motion.

Le greffier du Comité: Y a-t-il d'autres mises en candidature? S'il n'y en a pas, je déclare la période de mises en candidature close. Le sénateur Sinclair, appuyé par le sénateur Doody, propose que le sénateur Leblanc assume les fonctions de président du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Fernand Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs. J'espère que nous serons bientôt en mesure de terminer notre rapport.

Le deuxième article à l'ordre du jour est l'élection du vice-président. Je suis prêt à recevoir les motions.

Le sénateur Sinclair: Je propose la candidature du sénateur Kelly.

Le président: Le sénateur Sinclair propose que le sénateur Kelly soit nommé vice-président du Comité.

Le sénateur Doody: J'appuie la motion.

Le président: Le sénateur Doody appuie la motion. Y a-t-il d'autres candidatures? S'il n'y en a pas, je déclare le sénateur Kelly élu vice-président. Sénateur Kelly, veuillez prendre la place qui vous revient.

Le troisième article à l'ordre du jour, comme vous pouvez le constater, concerne la sélection des membres du Sous-comité du programme et de la procédure. M. Desmarais, combien de membres comptait le Sous-comité lors de la dernière session?

Le greffier du Comité: Monsieur le président, il faut nommer trois membres à ce comité.

Le président: Le sous-comité se compose donc du président, du vice-président et de trois autres membres nommés par le président. Est-ce que je les nomme moi-même?

[Text]

The Clerk of the Committee: You appoint them, Mr. Chairman, after the usual consultation.

The Chairman: Senator Sinclair, would you care to be on the steering committee?

Senator Sinclair: I think Senator Stewart would be interested.

The Chairman: Very well. Senator Stewart. Perhaps Senator Hicks would be interested.

Senator Sinclair: Yes.

The Chairman: Senator Simard, would you be interested?

Senator Simard: Yes.

The Clerk of the Committee: We therefore have Senator Stewart, Senator Hicks and Senator Simard as members of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I wish to extend a warm welcome to Senator Cogger.

Senator Cogger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: The fourth item is a motion to print. The distribution office advises that 900 copies are required for distribution to senators, MPs, officials and support staff. The Publishing Centre of the Department of Supply and Services is responsible for printing a further number of copies to supply public demand. Previously we printed 1,000 copies, but now, for purposes of economy, we are reducing that number to 900.

Senator Doody: Perhaps the reason is that we have run out of warehouse space.

The Clerk of the Committee: Honourable senators, a review was done of the number of copies of proceedings printed for committees, and the Standing Senate Committee on National Finance, which in the past has authorized that 1,000 copies be printed, actually distributed 900 of every 1,000 copies printed.

Senator Sinclair: Mr. Chairman, I am not so much interested in how many were distributed. I am interested in how many were actually required. My experience has been that some people get their name on a list and let it stay there. I would like to remind the committee that it costs money to print copies of anything.

Senator Doody: Do we have a breakdown of where those copies are distributed?

The Clerk of the Committee: We do have a breakdown. Actually, the vast majority of those copies are distributed to senators and members of the House of Commons. That is where the bulk goes.

Senator Kelly: Mr. Chairman, how did this list accumulate? Is it a list that has been built up over time of people who have

[Traduction]

Le greffier du Comité: Oui, monsieur le président, après les consultations habituelles.

Le président: Sénateur Sinclair, voulez-vous faire partie du comité directeur?

Le sénateur Sinclair: Je crois que le sénateur Stewart voudrait en faire partie.

Le président: Très bien. Je nomme le sénateur Stewart membre du sous-comité. Le sénateur Hicks est-il intéressé à en faire partie?

Le sénateur Sinclair: Oui.

Le président: Et vous, sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Oui.

Le greffier du Comité: Le Sous-comité du programme et de la procédure compte donc comme membres le sénateur Stewart, le sénateur Hicks et le sénateur Simard.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Je veux souhaiter la bienvenue au sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Le quatrième article à l'ordre du jour concerne l'impression. Le Centre de distribution nous a indiqué qu'il fallait faire imprimer 900 exemplaires aux fins de distribution aux sénateurs, aux députés, aux hauts fonctionnaires et au personnel de soutien. Le Centre d'édition du ministère des Approvisionnements et Services est chargé d'imprimer d'autres exemplaires pour répondre à la demande du public. Nous faisons habituellement imprimer 1 000 exemplaires, mais, pour réaliser des économies nous n'en ferons imprimer que 900 cette année.

Le sénateur Doody: Peut-être n'avons-nous plus de place pour les entreposer.

Le greffier du Comité: Honorables sénateurs, nous avons remarqué que le Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui faisait habituellement imprimer 1 000 copies de ses délibérations, n'en distribuait effectivement que 900.

Le sénateur Sinclair: Monsieur le président, je ne cherche pas surtout à savoir combien d'exemplaires étaient distribués, mais combien étaient effectivement nécessaires. Je crois savoir que ce ne sont pas tous les gens qui font inscrire leur nom sur la liste d'envoi qui lisent vraiment les fascicules. Je voudrais rappeler au Comité que tous les travaux d'impression coûtent de l'argent.

Le sénateur Doody: Avons-nous la liste des gens qui reçoivent ces exemplaires?

Le greffier du Comité: Oui. En fait, la grande majorité de ces copies sont distribuées aux sénateurs et députés. Ce sont eux qui en reçoivent la majeure partie.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, comment cette liste a-t-elle été établie? Y a-t-on inscrit le nom des gens qui

[Text]

asked for copies, or does the committee decide whom to send copies to?

The Clerk of the Committee: No, the committee has very little to do with it. In fact, the distribution is not charged against the committee, per se. It is actually a distribution of Parliament. We therefore thought we would cut down on this year's election of 1,000 by 100, and print 900.

Senator Doody: Mr. Chairman, 400 of that number go to parliamentarians; to whom do the rest of those copies go?

The Clerk of the Committee: Senator Doody, members of the committee receive extra copies. In actual fact, the committee itself used up 400 of the 500 copies. For example, we are down to two or three copies of some of the proceedings on post-secondary education and we are out of print on others. Perhaps the committee would prefer to make the printing 800?

Senator Sinclair: I am prepared to leave the matter in the hands of the chairman and deputy chairman, who might take another look at the matter to see if there is not some way in which we could cut down on the number and reduce the expense of printing. If there is not, then fine; we will go along with it; but I think we should leave it in the hands of the chairman and the deputy chairman.

The Chairman: We will have the subcommittee examine the matter. If need be, we will print 900 copies, but we will examine the matter.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item number five is a motion to hear evidence and to print without a quorum. The motion is that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, subject to rule 70 of the *Rules of the Senate*.

Senator Simard: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Simard; honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item number six: Future work of the committee. With respect to the draft report on post-secondary education, it would seem that we could have enough senators present to sit next Wednesday to examine the draft report. It is proposed that we sit next Wednesday at 6.00 p.m. and next Thursday morning at 9.30 in order to start revising our report. We have already had an unofficial meeting with people who were very interested in the issue and had received a copy of the proposed report. At that time, we received a general view of the feelings of the senators who were especially interested and competent in this area. This morning in the mail, I received a letter from Senator Hicks, explaining his own point of view on the report itself.

In any event, the committee will have to submit its report on post-secondary education as quickly as possible because, as the members of the committee know, the supplementary estimates will be referred to the committee in early November—Novem-

[Traduction]

ont demandé de recevoir des exemplaires ou le Comité a-t-il décidé lui-même à qui il en enverrait?

Le greffier du Comité: Non, le Comité a bien peu à voir avec la distribution des fascicules. En fait, les frais de distribution ne lui sont pas directement imputés, car ils relèvent du Parlement. Nous avons donc songé n'en faire imprimer que 900 cette année au lieu de 1 000.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, 400 de ces fascicules sont distribués à des parlementaires. Quels sont donc ceux qui reçoivent le reste des exemplaires?

Le greffier du Comité: Sénateur Doody, les membres du Comité reçoivent des exemplaires supplémentaires. En fait, le Comité utilise lui-même 400 à 500 de ces exemplaires. En outre, il ne nous reste que deux ou trois exemplaires de certains des fascicules sur l'enseignement postsecondaire et plus aucun d'autres séances. Peut-être le Comité préférerait-il que nous fassions imprimer 800 exemplaires?

Le sénateur Sinclair: Je suis prêt à confier au président et au vice-président la tâche d'examiner s'il ne serait pas possible de réduire encore le nombre d'exemplaires imprimés et, par conséquent, les frais d'impression. Si c'est impossible, nous en imprimerons 900. Je crois que nous devrions laisser au président et au vice-président le soin d'en décider.

Le président: Le Sous-comité examinera cette question. S'il le faut, nous imprimerons 900 exemplaires, mais après avoir étudié la question.

Des voix: D'accord.

Le président: Le cinquième article à l'ordre du jour concerne la motion pour entendre les témoignages et en autoriser l'impression en l'absence de quorum. La motion propose que le président soit autorisé à présider des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression en l'absence de quorum, conformément à l'article 70 du Règlement du Sénat.

Le sénateur Simard: Je le propose.

Le président: Le sénateur Simard propose cette motion. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 6 porte sur les futurs travaux du Comité. Pour ce qui est du projet de rapport sur l'enseignement postsecondaire, il semble que suffisamment de sénateurs pourraient être présents mercredi afin que nous tenions une séance pour étudier ce rapport. Il est proposé que nous siéjions mercredi prochain à 18 heures et jeudi à 9 h 30, afin de commencer à réviser notre rapport. Nous avons déjà tenu une séance non officielle à laquelle ont participé des gens très intéressés par la question et qui avaient reçu un exemplaire du rapport. Nous avons à ce moment-là obtenu l'opinion générale des sénateurs connaissant bien la question. J'ai reçu ce matin une lettre du sénateur Hicks dans laquelle il m'expose son point de vue sur le rapport lui-même.

Le Comité doit de toute façon présenter son rapport sur l'enseignement postsecondaire dans les plus brefs délais car, comme les membres du Comité le savent, le budget supplémentaire des dépenses lui sera soumis au début de novembre,

[Text]

ber 3 or November 5—and then legislation will be referred to the committee. If we advance our work on the report now, we can arrange to have it printed in its final form in the near future.

Those members of the committee who have indicated they will attend Wednesday evening's meeting are Senators Hicks, Kelly, Simard and Stewart. Those members of the committee who have indicated they will attend Thursday morning's meeting are Senators Balfour, Simard and Stewart.

The Clerk of the Committee: We are still waiting to hear from Senator Sinclair.

Senator Sinclair: I will be in Montreal.

The Clerk of the Committee: Senator Cogger has not responded yet, Mr. Chairman.

Senator Cogger: I will be present.

The Chairman: Those two meetings of the committee will be held next week. We will see what takes place then.

Senator Sinclair: Is the draft report out?

The Clerk of the Committee: Yes, you were sent a copy of the draft report.

Senator Sinclair: But a meeting of the committee was held and the draft report was amended.

The Chairman: The meeting was more or less a meeting of friends, because the committee was not constituted last week.

Senator Sinclair: Then the committee did not amend the draft report?

Mr. Jeff Greenberg, Director of Research: No. We tried to get general agreement on the thrust of the draft report before considering it line by line.

The Chairman: There has been no amendment made to the draft report itself, but we received the views of those senators who attended that meeting. Those views will result in changes, and those changes will be submitted to the members of the committee.

The next item on the agenda is a motion to engage research staff. The motion reads as follows:

THAT the Committee be empowered to retain the services of such expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary.

As the members of the committee are aware, Mr. Greenberg has worked for this committee for a number of years. He is our expert.

Senator Sinclair: I move that Mr. Greenberg be retained by the committee.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item on the agenda is item 8a, a motion to authorize a budget, and that motion reads as follows:

[Traduction]

le 3 ou le 5 novembre, après quoi l'étude de projets de loi lui sera confiée. Si nous reprenons dès maintenant nos travaux sur le rapport, nous pourrions bientôt en faire imprimer la version finale.

Les membres du Comité qui ont indiqué pouvoir assister à la séance de mercredi sont les sénateurs Hicks, Kelly, Simard et Stewart. Les sénateurs Balfour, Simard et Stewart participeront à la séance de jeudi.

Le greffier du Comité: Nous attendons toujours la réponse du sénateur Sinclair.

Le sénateur Sinclair: Je serai à Montréal à ce moment-là.

Le greffier du Comité: Le sénateur Cogger n'a pas encore signifié sa présence non plus, monsieur le président.

Le sénateur Cogger: Je serai présent.

Le président: Ces deux séances du Comité auront lieu la semaine prochaine. Nous verrons à ce moment-là où nous en sommes.

Le sénateur Sinclair: Le projet de rapport a-t-il été publié?

Le greffier du Comité: Oui, nous vous en avons envoyé un exemplaire.

Le sénateur Sinclair: Le Comité s'est pourtant réuni depuis et a apporté certaines modifications au rapport.

Le président: Il s'agissait plus ou moins d'une séance entre amis, le Comité n'ayant pas encore été constitué la semaine dernière.

Le sénateur Sinclair: Le Comité n'a donc pas modifié le projet de rapport?

M. Jeff Greenberg, directeur du Service de recherche: Non. Nous avons tenté de nous entendre sur la teneur générale du projet de rapport avant de l'étudier point par point.

Le président: Aucune modification n'a été apportée au projet de rapport lui-même, mais nous avons recueilli les opinions des sénateurs qui étaient présents à la séance. Ces opinions donneront lieu à des changements qui seront proposés aux membres du Comité.

L'article suivant à l'ordre du jour consiste en une motion visant à engager du personnel de recherche. Voici le libellé de la motion:

QUE le Comité soit habilité à retenir les services des experts, professionnels, techniciens et du personnel de soutien nécessaires.

Comme le savent les membres du Comité, M. Greenberg est au service du Comité depuis un certain nombre d'années. Il est notre expert.

Le sénateur Sinclair: Je propose que le Comité retienne les services de M. Greenberg.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous en sommes maintenant à l'article 8a de l'ordre du jour, une motion autorisant la présentation d'un budget. Voici le libellé de la motion:

[Text]

THAT the Chairman, to allow the Committee to undertake its work on estimates and legislation, be authorized to submit the budget for the period ending 31 March, 1987 to the Standing Senate Committee on Internal Economy.

Have copies of the budget been distributed?

The Clerk of the Committee: Yes. There are two sets of budgets, one for the main committee and one for the study.

The Chairman: There is one budget for the study on post-secondary education, and one budget for the main estimates and legislation.

Senator Kelly: Are we now talking about the budget for the committee?

The Chairman: Yes. This is, more or less, a copy of the budget submitted three or four months ago. At that time we were requested to submit a budget for the year. Now we are submitting a budget for the period November 1, 1986 to March 31, 1987. With what has already been disbursed, and what we are asking for now, we are submitting a budget in exactly the same amount as was submitted three or four months ago.

Senator Kelly: This is just a matter of process, is it?

The Chairman: Yes.

Senator Kelly: We are now being asked to agree to what had already been agreed to by the committee during the last session, are we?

The Clerk of the Committee: Yes. There is no difference; it is the remainder of what was authorized some time ago.

The Chairman: Are there any questions on the budget?

Senator Simard: I move that the motion be adopted.

The Chairman: Is it agreed to honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried:

The next item on the agenda is 8b, which states:

THAT the Chairman, to allow the Committee to continue its study on post secondary education, be authorized to submit the budget for the period ending 31 March, 1987 to the Standing Senate Committee on Internal Economy.

That arises from what we have already submitted.

The Clerk of the Committee: Yes, although in this particular case we are coming in somewhat lower. The total is less than what we were actually authorized to spend back in March.

Senator Simard: Is there a second budget for this study, or is this part of the main budget?

The Clerk of the Committee: Each study now requires a separate budget.

Senator Sinclair: Is this procedure right?

[Traduction]

QUE le président soit habilité à soumettre au Comité sénatorial permanent de la régie interne un budget pour la période se terminant le 31 mars 1987, afin de permettre au Comité d'entreprendre son étude du budget des dépenses et de la législation.

Des copies du budget ont-elles été distribuées?

Le greffier du Comité: Oui. Il y a deux budgets, l'un relatif au comité principal, l'autre relatif à l'étude.

Le président: Il y a donc un budget portant sur l'étude de l'enseignement postsecondaire et un budget concernant le budget principal des dépenses et la législation.

Le sénateur Kelly: En sommes-nous à l'étude du budget du Comité?

Le président: Plus ou moins. Un exemplaire du budget a été distribué il y a trois ou quatre mois. On nous avait à ce moment-là demandé de présenter un budget pour l'année. Nous soumettons à l'heure actuelle un budget pour la période du 1^{er} novembre 1986 au 31 mars 1987. Si nous tenons compte des sommes que nous avons déjà déboursées et de celles que nous demandons à recevoir maintenant, le budget que nous présentons totalise le même montant que celui que nous avons présenté il y a trois ou quatre mois.

Le sénateur Kelly: Il s'agit simplement d'une question de procédure, n'est-ce pas?

Le président: Oui.

Le sénateur Kelly: On nous demande donc d'adopter un budget que le Comité avait déjà adopté lors de la dernière session?

Le greffier du Comité: C'est cela. Il n'y a aucune différence et il s'agit du reste de la somme autorisée il y a quelque temps.

Le président: Y a-t-il d'autres questions relativement au budget?

Le sénateur Simard: Je propose l'adoption de la motion.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous en sommes maintenant à l'article 8b de l'ordre du jour:

QUE le président, pour permettre au Comité de poursuivre son étude de l'enseignement postsecondaire, soit autorisé à présenter le budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne pour la période se terminant le 31 mars 1987.

Ce budget est compris dans celui que nous avons déjà présenté.

Le greffier du Comité: Quoique nous ayons ici un léger déficit. La somme totale est supérieure à celle que nous avons été autorisés à dépenser en mars.

Le sénateur Simard: Y a-t-il un deuxième budget pour cette étude ou est-elle prévue dans le budget principal?

Le greffier du Comité: Il faut maintenant établir un budget distinct pour chaque étude.

Le sénateur Sinclair: Est-ce une bonne procédure?

[Text]

The Clerk of the Committee: Yes, this procedure is correct; the previous procedure was correct as well.

Senator Sinclair: I am getting tired of listening to a speech on this.

The Chairman: The Rules Committee of the Senate revised certain rules, and this is one that was revised.

The Clerk of the Committee: Honourable senators will notice that, with all due respect to Mr. Greenberg, there is no charge for his services. He will be paid from the main budget. This in fact is supplementary research that may be required—typing services, and so forth. We have allocated a sum of money in the budget so that members of the committee can charge off expenses if and when they speak on the matter of post-secondary education.

Senator Sinclair: I move that item 8b be adopted.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item 9 is a motion to certify accounts, and states:

A minute of the Committee is required to delegate signing authority to a member of the staff, to certify accounts for payment on behalf of the committee and its Chairman.

Senator Cogger: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item on the agenda is item number 10.

The Clerk of the Committee: Honourable senators, the figures have not been received from the finance office yet, so we cannot deal with that item.

The Chairman: The next item on the agenda is the adjournment. The committee will adjourn until Wednesday next, October 22, at 6 p.m. We will consider at that time the draft report. Those who can make it next week should do so because this is a very important item of business. The more we have at the meeting, the better.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, November 26, 1986

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1987.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Il s'agit de la première réunion du comité sur l'examen des les prévisions budgétaires supplémentaires (A) pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1987.

[Traduction]

Le greffier du Comité: Oui, tout comme l'était la précédente.

Le sénateur Sinclair: Je suis fatigué d'entendre parler de cette question.

Le président: Le Comité du règlement du Sénat a révisé certaines règles dont celle-ci.

Le greffier du Comité: Les honorables sénateurs vont remarquer qu'il n'y a pas de poste prévu au budget pour rémunérer les services de M. Greenberg. Ce poste est prévu dans le budget principal. Ce poste-ci couvre les frais de recherche supplémentaires qui peuvent être nécessaires, par exemple les services de dactylographie. Nous avons prévu dans le budget une somme d'argent couvrant les dépenses des membres du Comité qui prendront la parole sur la question de l'enseignement post-secondaire.

Le sénateur Sinclair: Je propose l'adoption de l'article 8b.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cet article?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

L'article 9 concerne l'attestation des comptes:

Le Comité pourrait-il prendre quelques minutes pour proposer une motion autorisant un membre du personnel à attester, au nom du Comité et de son président, les comptes à régler.

Le sénateur Cogger: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous en sommes à l'article 10 de l'ordre du jour.

Le greffier du Comité: Honorables sénateurs, nous ne pouvons discuter de ce point dès maintenant car le Service des finances ne nous a pas encore fourni les chiffres nécessaires.

Le président: L'article suivant à l'ordre du jour est l'ajournement. Le Comité va suspendre ses travaux jusqu'au mercredi 22 octobre à 18 heures. Nous étudierons à ce moment-là le projet de rapport. J'espère que tous les sénateurs qui le peuvent assisteront à cette séance, car il s'agit d'une question très importante. Plus nous serons nombreux, mieux ce sera.

Le Comité suspend ses travaux.

Ottawa, le mercredi 26 novembre 1986

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1987.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: Order, please.

This is the first meeting of the committee for the purpose of examining the supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1987.

[Text]

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins, du Conseil du Trésor, messieurs Gérard Veilleux, secrétaire et Allan Darling, secrétaire adjoint.

Il s'agit de la première visite de monsieur Veilleux parmi nous et il me fait plaisir, de le féliciter de sa récente nomination et aussi de l'assurer que nous sommes prêts à collaborer avec le Conseil du Trésor, qui doit se rapporter à notre comité.

De plus, dans le passé, nous recevions une excellente coopération de la part de votre prédécesseur, monsieur Manion. L'an passé, pendant la première session, nous avions eu des pourparlers avec monsieur Manion et certains fonctionnaires du ministère concernant la préparation de documents supplémentaires à ceux produits lors des années précédentes, lorsque nous étudions les prévisions budgétaires supplémentaires. Après entente, nous avons obtenu des documents très intéressants. Je remarque, et je tiens à vous en féliciter monsieur Veilleux, que le Conseil du Trésor nous a fournis, encore une fois, les documents demandés. Ils sont pour nous d'une très grande importance car ils nous aident à comprendre la complexité des prévisions budgétaires.

Sur ce, je vous cède la parole, monsieur Veilleux.

M. Gérard Veilleux, secrétaire, Conseil du Trésor: Merci beaucoup, monsieur le président. C'est avec plaisir que je viens comparaître pour la première fois devant votre comité. La collaboration et la coopération que l'on vous a offert dans le passé, je puis vous assurer qu'elle se poursuivra.

Je vous remercie également de vos bons vœux et de nos félicitations. Je dois vous avouer que lors de ma nomination relativement récente, la plupart des gens m'ont transmis leurs vœux y ajoutaient leur sympathie! Tout de même, je vous en remercie.

Ce budget supplémentaire que le Président du Conseil du Trésor a déposé récemment, représente un montant de 339 millions de dollars, et est le premier de l'exercice financier de 1986-1987. Il porte à \$107.8 milliards le montant total des prévisions pour l'année jusqu'à ce jour. De ce montant, \$107.6 milliards de dollars représentent des prévisions budgétaires. Ce montant est bien en-deçà des prévisions budgétaires de 100 milliards, établies dans le budget de février et indiquées dans la partie I du budget des dépenses principales de 1986-1987.

Perhaps I could take a few moments and flag for your interest some of the major items that are included in the supplementary estimates. There is an amount of \$108.9 million for increased expenditures under the Indian and Inuit Affairs Program; \$76.4 million in voted appropriations under the Agri-Food Program of Agriculture Canada; \$56 million in statutory expenditures under the Agri-Food Program of Agriculture Canada; \$36.1 million for increased expenditures in the Employment and Insurance Program; \$31.6 million for Labour Canada; \$30.9 million for increased expenditures in the Immigration Program; \$29 million in payments to the Canadian Film Development Corporation; and so on.

We will attempt to reply to questions. There are two additional points that might be of interest to the committee. These

[Traduction]

We are pleased to welcome as witnesses from the Treasury Board, Mr. Gérard Veilleux, Secretary, and Mr. Allan Darling, Deputy Secretary.

Since this is Mr. Veilleux's first appearance before us, I would like, first of all, to congratulate him on his appointment and to let him know that we are prepared to co-operate with Treasury Board which must report to our Committee.

In the past, the amount of co-operation we received from your predecessor, Mr. Manion, was rather interesting. Moreover, last year, during the first session, we discussed with Mr. Manion and with certain departmental officials the preparation of documents supplemental to those produced in previous years. After reaching an agreement, we obtained very interesting documents. I congratulate you, Mr. Veilleux, on the fact that Treasury Board has once again supplied the documents we requested, records which are of great importance in that they help us understand the complexity of budgetary estimates.

On this note, I will give the floor to Mr. Veilleux.

Mr. Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board: Thank you very much, Mr. Chairman. I am pleased to be appearing for the first time before your Committee. I hope that the co-operation enjoyed in the past will continue.

Thank you also for your congratulations. However, I must admit that most of the people who have addressed me since my relatively recent appointment have instead expressed their sympathy. Be that as it may, thank you anyhow.

The Supplementary Estimates recently tabled by Treasury Board represent a total of \$339 million. These are the first supplementary estimates for the 1986-87 fiscal year. They bring to \$107,800,000 the total estimates for the year thus far. Of this amount, \$107.6 billion are estimates. This amount far exceeds the \$100 billion estimate given in last February's budget and quoted in Part I of the 1986-1987 Estimates.

Permettez-moi de prendre quelques moments et attirer votre attention sur certains des principaux postes que comporte le budget des dépenses supplémentaire: 108,9 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme des affaires indiennes et inuit; 76,4 millions de dollars en crédits votés, dans le cadre du Programme du secteur agro-alimentaire d'Agriculture Canada; 56 millions de dollars en dépenses statutaires dans le cadre du Programme agro-alimentaire d'Agriculture Canada; 36,1 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme d'emploi et d'assurance; 31,6 millions de dollars pour Travail Canada; 30,9 millions de dollars relativement à une hausse des dépenses du Programme de l'immigration; 29 millions de dollars en paiements à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne; et ainsi de suite.

Nous essaierons maintenant de répondre à vos questions. Mais avant, je soulèverai deux points qui sont susceptibles de

[Text]

supplementary estimates contain 24 \$1 votes, of which 21 are entirely financial in nature, in that they seek authority to transfer funds between votes or to establish or adjust grants within a vote. In each of these cases an explanation of the new requirement, and an indication of the source of funds, is provided in the supplementary estimates.

The remaining three votes seek specific authorities, consistent with enabling legislation and the Speaker's rulings on legislating in the estimates. A detailed listing of these votes, along with additional explanations, has been provided to members of the committee.

Supplementary estimates have traditionally informed Parliament of the person-year requirements associated with the items included. These supplementary estimates contain 593 person-years for 1986-87. The Treasury Board will ensure that person-years included in supplementary estimates throughout this year are offset by a lapse of person-year authorities elsewhere in government. These additional person-years will not jeopardize the government's plans to reduce the size of the Public Service.

As previously announced, the total Treasury Board controlled person-years, as set out each year in the main estimates, were reduced by approximately 2 per cent in 1986-87. Further reductions of one per cent a year for the next four years will bring the total person-year reductions to 15,000 persons by 1990-91.

Also, as you have noted, Mr. Chairman, we have provided the committee with more detailed information. We have provided a listing of voted items over \$5 million; a listing of statutory items; a table summarizing the 1986-87 expenditure framework and estimates to date; a summary and description of the items contained in the estimates which materially differ from or alter information provided in departmental estimates part III; and, finally, a listing and categorization of the \$1 votes contained in the main estimates to which I have just referred.

Mr. Chairman, those are my opening remarks. We will attempt to answer any questions you may have.

Le président: Merci, monsieur Veilleux. J'aimerais vous poser une première question qui concerne en particulier le montant des éventualités du gouvernement.

Je crois comprendre que ce montant est réinstallé lors de chaque dépense. J'aimerais que vous nous expliquiez la procédure du montant impliqué aux environs de 350 millions de dollars pour les dépenses prévues chaque année pour les prévisions budgétaires inconnues. A l'occasion, vous recevez des demandes de certains ministères pour des dépenses supplémentaires. Par la suite, dans des prévisions budgétaires supplémentaires vous demandez un remboursement. Alors, pourriez-vous nous expliquer le mécanisme concernant le compte des éventualités?

[Traduction]

vous intéresser. Ce budget supplémentaire contient 24 crédits de un dollar dont 21 sont de nature essentiellement financière, en ce qu'ils recherchent l'autorisation de transférer des fonds entre des crédits ou d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un vote. Dans chacun de ces cas, une explication du besoin nouveau et une indication de la source de financement sont fournies.

Les trois autres crédits demandent des autorisations spécifiques, conformes à des lois habilitantes et aux décisions du président de la Chambre concernant les mesures législatives dans le cadre du budget. Une liste détaillée de ces crédits, accompagnée de plus amples explications, a été fournie aux membres.

Le budget des dépenses supplémentaire indique habituellement au Parlement les besoins en années-personnes associés aux postes qu'il contient. Le présent budget supplémentaire fait état de 593 années-personnes pour 1986-1987. Le Conseil du Trésor fera en sorte que les besoins en années-personnes prévues dans le budget des dépenses supplémentaire de l'année soient compensés par une annulation du nombre des années-personnes autorisées dans d'autres secteurs gouvernementaux. Ces nouvelles années-personnes ne compromettront en rien les plans du gouvernement visant à réduire la taille de la Fonction publique.

Comme il l'a été déjà annoncé, le nombre total d'années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor, présenté chaque année dans le budget principal, a été réduit d'environ 2 p. 100 en 1986-1987. D'autres réductions de 1 p. 100 par année au cours des quatre prochaines années porteront à 15 000 la réduction totale du nombre d'années-personnes d'ici 1990-1991.

Par ailleurs, comme vous l'avez remarqué, monsieur le président, nous avons fourni au Comité des renseignements détaillés: une liste des postes de plus de 5 millions de dollars qui ont été votés, une liste des postes statutaires, un tableau résumant le cadre des dépenses de 1986-1987 et les prévisions à ce jour, un sommaire et une description des postes contenus dans le budget qui diffèrent sensiblement de toute autre donnée figurant dans les budgets ministériels exposés à la partie III et, enfin, une liste et un classement par catégorie des crédits de 1 \$ prévus au budget principal dont je viens de parler.

Monsieur le président, voilà pour ma déclaration. Nous essaierons maintenant de répondre à toute question que vous voudrez bien nous poser.

The Chairman: Thank you, Mr. Veilleux. I think I would like to ask the first question which specifically concerns the government's contingency fund.

It is my understanding that this fund is replenished each time an expenditure is made. However, I would like you to explain a little bit how this \$350 millions or so annual contingency fund for miscellaneous expenditures works. From time to time, certain ministers or departments seek spending authority and subsequently Treasury Board requests a reimbursement in the supplementary estimates. Could you explain a little bit about how the contingency fund works?

[Text]

M. Veilleux: Peut-être que je pourrais demander à mon collègue, monsieur Darling de répondre, monsieur le président.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, I believe your question was directed primarily to the use of what we call the Treasury Board Contingency Vote 5. This vote, as provided in the 1986-87 main estimates, provides funds to meet urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the estimates are developed to meet the additional pay list costs arising out of collective bargaining agreements that come into effect in the estimate year. Normally each year we make provision for the advancing of funds from Treasury Board Vote 5 to support projects departments wish to undertake but where they do not have sufficient funds within their normal appropriations. We then seek to recover those appropriations through supplementary estimates, with the exception of amounts that are set aside or requested for supplementing pay lists or, if you like, the salary allotments of the departmental administration votes. The balance of the funds that are in the contingency vote normally lapse.

If I might just refer to some specific numbers. In 1985-86 fiscal year, the Treasury Board Vote 5 was set at \$340 million. In aggregate terms we allocated from this vote \$542.8 million, but we asked Parliament subsequently to reimburse the vote by the amount of \$531 million. We transferred \$11 million into various salary votes which were not revoked by Parliament. So of the total \$340 million for 1985-86, \$328 million lapsed.

For the current fiscal year that vote has been set at \$350 million. To date the gross allotments from it total \$125 million. I believe that through this set of supplementary estimates we will reimburse virtually all, if not all of that \$125 million. So at the end of the December supply period the \$350 million in that vote will remain in tact.

The Chairman: If I understand you, some moneys are spent without the authority of Parliament. After those moneys have been spent, you receive authority through the supplementary estimates. Is that the way it works?

Mr. Darling: The moneys that are spent, with the exception of specific amounts for grants, are actually spent from within the original appropriations that have been approved by departments. So we are not overspending department allotments. In certain instances departments are not able to fully fund a particular project or a particular requirement because they do not have sufficient money in that particular vote. I am trying to think of a hypothetical example to illustrate the point. Let us assume that a capital vote has \$23 million in it, that a department has been authorized to initiate an additional capital project which may have a net cost of \$10 million. In the course of the first eight months of the fiscal year, that department will require, not only the \$23 million that was in the original parliamentary vote, but an additional, \$4 million to spend against the extra \$10 million authorized. Our procedures provide that we would advance that \$4 million and seek reim-

[Traduction]

Mr. Veilleux: Perhaps I could ask my colleague, Mr. Darling, to answer your question.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, je crois que votre question visait principalement l'utilisation de ce que nous appelons le crédit n° 5 pour éventualités du Conseil du Trésor. Ce crédit, prévu dans le budget principal de 1986-1987, permet de libérer les fonds nécessaires à des dépenses urgentes et variées qui sont imprévisibles au moment où le budget des dépenses est établi, pour faire face par exemple, aux coûts additionnels des nouvelles conventions collectives entrant en vigueur durant l'année visée par le budget. Normalement, nous comptons chaque année sur une avance de fonds qui sera imputée au crédit n° 5 du Conseil du Trésor pour aider les ministères à mettre sur pied des projets auxquels leurs crédits normaux ne suffisent pas. Nous essayons ensuite de recouvrer ces crédits par le biais du budget supplémentaire, mis à part les sommes réservées ou requises pour les augmentations salariales des ministères. Le reste des fonds prévus au crédit pour éventualités tombent en annulation.

Je vous donnerai quelques chiffres précis, si vous me le permettez. En 1985-1986, le crédit n° 5 du Conseil du Trésor avait été fixé à 340 millions de dollars. Nous avons grosso modo imputé 542,8 millions de dollars à ce crédit, mais avons demandé au Parlement de nous rembourser 531 millions de dollars. Nous avons transféré le montant de 11 millions de dollars à divers crédits de rémunération que le Parlement n'a pas autorisés une nouvelle fois. De sorte que, du montant total de 340 millions de dollars pour 1985-1986, 328 millions ont été annulés.

Pour l'exercice en cours, ce crédit a été établi à 350 millions de dollars. Jusqu'à maintenant, les affectations brutes s'élèvent à 125 millions de dollars. J'estime que ce budget supplémentaire nous permettra de rembourser pratiquement toute, sinon presque toute, la somme de 125 millions de dollars. De sorte qu'en décembre, à la fin de la période, le montant de 350 millions de dollars de ce crédit sera resté intact.

Le président: Si je vous comprends bien, certaines sommes sont dépensées sans l'autorisation du Parlement. Ce n'est que plus tard qu'elles sont autorisées par le biais du budget supplémentaire. Est-ce ainsi que l'on procède?

M. Darling: Les sommes qui sont dépensées, exception faite de montants spéciaux réservés aux subventions, sont imputées aux affectations de crédit qui ont été approuvées pour les ministères. Les dépenses ne dépassent donc pas les affectations ministérielles. Dans certains cas, les ministères sont incapables de financer entièrement un projet donné ou de combler un besoin particulier, car ils ne disposent pas des fonds suffisants. J'essaie de penser à un cas hypothétique pour illustrer ce dont il s'agit. Supposons qu'un ministère dispose d'un crédit d'immobilisation de 23 millions de dollars et qu'il ait été autorisé à entreprendre un projet dont le coût net s'élèverait à 10 millions de dollars. Durant les huit premiers mois de l'exercice, ce ministère aura besoin, en plus des 23 millions de dollars prévus au crédit parlementaire initial, de 4 autres millions, qui viennent s'ajouter au montant autorisé de 10 millions de dollars. La procédure permet d'avancer ce montant de 4 millions

[Text]

bursement of the amount through the first set of supplementary estimates provided to Parliament.

The Chairman: Who would authorize the additional \$4 million?

Mr. Darling: The authority to spend the additional \$10 million as well as the authority to seek access to Treasury Board Vote 5 would be authorized by the Treasury Board ministers.

The Chairman: So the matter would not go through Parliament first. It would go through Treasury Board and the department requesting additional moneys. After that the government would ask for the authorization of Parliament. Is this not contrary to our procedure of voting expenses?

Mr. Darling: Mr. Chairman, I do not agree. The reason is that Parliament has authorized, through the wording of the contingency vote, the expenditure of an additional \$350 million for unforeseen items. It is those unforeseen items that we use the Vote 5 funds for during the course of the year. Subsequently we seek to reimburse that vote through the process of supplementary estimates. We are not disbursing a greater amount here than the total appropriations authorized by Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The object of Vote 5 is:

To provide funding for increased salary costs arising out of negotiated and nonnegotiated agreements and other pay list requirements not included in departmental estimates and for urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when estimates are drawn up.

On a previous occasion when questions were asked about this vote, great emphasis was placed on the fact the Treasury Board could not anticipate salary increases. To me that was a very reasonable explanation. In the way the vote is written, the emphasis is definitely upon funding for increased salary costs. Then the urgent expenditures of a miscellaneous nature seems to be tacked on; it is not first. I wonder if the Secretary could provide the committee with a breakdown of the extent to which this vote has been drawn upon for salary cost purposes and for urgent expenditures of a miscellaneous character? If we could have that breakdown, we would know what the vote is being used for as between those two items.

Mr. Darling: We could certainly provide that breakdown. How many years back would you like us to go?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that we ought to see what the pattern is, because it may well be that the time has come when we ought to have two votes; one for the salaries and one for expenditures of a miscellaneous character.

Mr. Darling: May I suggest that we go back five years?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If that is convenient.

[Traduction]

de dollars et d'en obtenir le remboursement en l'imputant au premier budget supplémentaire fourni au Parlement.

Le président: Qui autorise le montant additionnel de 4 millions de dollars?

M. Darling: Le pouvoir de dépenser le montant additionnel de 10 millions de dollars ainsi que d'avoir accès au crédit n° 5 du Conseil du Trésor serait autorisé par les ministres du Conseil du Trésor.

Le président: Donc la question ne serait pas présentée au Parlement en premier lieu. La demande serait négociée entre le Conseil du Trésor et le ministère dont elle émane. Ce n'est qu'après que le gouvernement demanderait l'autorisation du Parlement. N'est-ce pas contraire à la procédure que nous employons pour approuver les dépenses?

M. Darling: Monsieur le président, je ne suis pas d'accord. Voyez-vous, le Parlement a autorisé, d'après le libellé même du crédit pour éventualités, la dépense du montant additionnel de 350 millions de dollars au titre de postes imprévus. C'est à ces postes imprévus que nous affectons les fonds du crédit n° 5 durant l'année. Par la suite, nous veillons à rembourser les fonds en les imputant au budget supplémentaire. Nous ne dépensons pas davantage que ne le permettent les affectations totales approuvées par le Parlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le crédit n° 5 vise l'objectif suivant:

Fournir des fonds pour faire face à l'augmentation des dépenses salariales découlant des conventions négociées et non négociées et des autres besoins relatifs à la paie non compris dans le budget des dépenses du ministère, ainsi que pour les dépenses urgentes de toutes sortes qui ne peuvent pas être prévues au moment où le budget des dépenses est établi.

Lorsque, à une autre occasion, nous avons posé des questions au sujet de ce crédit, on a beaucoup insisté sur le fait que le Conseil du Trésor ne pouvait prévoir les augmentations salariales. Cette explication m'avait paru très raisonnable. Compte tenu des termes dans lesquels est rédigé l'objectif du crédit, on insiste sur le financement des coûts accrus liés à la rémunération. Les dépenses urgentes et diverses viennent donc s'ajouter après coup; ce ne sont pas les premières. Je me demande si le secrétaire pourrait expliquer au Comité dans quelle mesure on a imputé à ce crédit des coûts salariaux et des dépenses urgentes de nature variée? Si nous pouvions en obtenir une ventilation, nous saurions laquelle de ces deux fins sert le crédit.

M. Darling: Bien entendu, nous pouvons vous fournir la ventilation; à quand voudriez-vous qu'elle remonte?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que nous devrions dégager les tendances car le moment est peut-être venu d'instaurer deux crédits distincts, l'un pour les salaires et l'autre pour les dépenses de nature variée.

M. Darling: Est-ce qu'une ventilation qui remonterait à cinq ans vous suffirait?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si cela vous convient.

[Text]

The Chairman: Five years would cover two different administrations. It would be interesting to see how the vote has been used over that period.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would have to have the figures before me to know what is a reasonable period. For example, we had unusual economic circumstances in the beginning of the 1980s, and how they may have affected the treatment of that vote, I do not know. There may well have been large recourse to this vote for employment creation activities in, let us say, 1982, that might distort the pattern. I leave it to the Secretary to decide what is a period which will put before the committee a reasonable reading of what is actually happening under the language of Vote 5.

Mr. Darling: I could provide you with an aggregate indication, but that may not be sufficient detail for you. However, starting with the year 1980/81, the amount of the vote was \$200 million. Of that, \$147 million was used to supplement salary pay lists.

The Chairman: I am sorry, \$147 million out of \$200 million?

Mr. Darling: Yes. That was in 1980/81. I want to add a third column of numbers to that, if you like. The gross allotments that were authorized from the vote in that year were \$360 million. The balance would have been re-appropriated and reimbursed to standard. Going up from that year in 1981/82, the vote total was \$280 million, of which \$182 million was provided for salary allotments and the gross allotments were \$443 million.

In 1982/83, the vote increased to \$315 million and the salary allotments were \$65 million. However, gross allotments from the vote in that year were \$498 million.

In 1983/84, the vote remained at \$315 million. The salary allotment was only \$13 million and the gross allotments were \$512 million. In 1984/85, the vote again remained at \$315 million. The salary allotments were \$27 million and gross allotments were \$555 million.

In 1985/86, as I had indicated earlier, the vote was \$340 million, of which only \$11 million was salary and \$542 million was the gross allotment.

I think part of the pattern was that, in the first two years, you had very rapid escalation of salary rates in the country generally and in the public service, and these could not be anticipated very accurately at the time the main estimates were printed. In the later years, you had a diminution, and under the six-and-five program, you had a fairly accurate prediction of what the salary costs would be, which is why the numbers are quite low.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think these figures are revealing because they show that the

[Traduction]

Le président: Une étude qui porterait sur cinq ans permettrait de dégager les tendances de deux gouvernements différents. Il serait intéressant de voir la façon dont le crédit a servi durant cette période.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il faudrait que j'aie les chiffres devant moi pour déterminer ce que représenterait une période raisonnable. Par exemple, les circonstances économiques étaient plutôt exceptionnelles au début des années 80, et j'ignore comment l'utilisation de ce crédit en a été influencée. Peut-être a-t-on eu grand recours à ce crédit pour créer des emplois en 1982, par exemple, et cela pourrait dénaturer les faits. Je laisse au secrétaire la tâche de déterminer la longueur de la période qui nous permettra de déterminer adéquatement la façon dont les dépenses sont imputées au crédit 5.

M. Darling: Je pourrais vous en donner un aperçu global, mais cela ne vous suffira peut-être pas. Toutefois, à compter de 1980-81, ce crédit s'est élevé à 200 millions de dollars, dont 147 millions, ont été utilisés pour défrayer les suppléments salariaux.

Le président: Pardon, vous dites 147 millions des 200 millions?

M. Darling: Oui. C'était en 1980-1981. J'aimerais ajouter ici une troisième colonne de chiffres. Les allocations brutes autorisées sur le crédit s'élevaient cette année-là à 360 millions de dollars. Le solde aura été réaffecté et remboursé. À compter de 1981-1982, le crédit total s'est élevé à 280 millions de dollars dont 182 millions devaient servir pour payer les traitements, les allocations brutes étaient de 443 millions de dollars.

En 1982-1983, ce crédit a été porté à 315 millions de dollars et les allocations au titre des traitements à 65 millions de dollars. Toutefois, les allocations brutes de ce vote s'élevaient pour cette année-là à 498 millions de dollars.

En 1983-1984, le crédit est demeuré à 315 millions de dollars. Les provisions pour traitements n'étaient que de 13 millions de dollars et les allocations brutes s'élevaient à 512 millions de dollars. En 1984-1985, le crédit était toujours de 315 millions de dollars. Les provisions pour salaires s'élevaient à 27 millions de dollars et les allocations brutes, à 555 millions de dollars.

En 1985-1986, comme je l'ai dit plus tôt, le crédit était de 340 millions de dollars, dont 11 millions seulement ont été affectés aux traitements et 542 millions représentaient les allocations brutes.

Je crois que ces chiffres s'expliquent en partie du fait que, au cours des deux premières années, les salaires ont augmenté rapidement au Canada en général et dans la Fonction publique, et il était impossible d'estimer avec précision ces escalades au moment de l'impression du budget. Dans les années subséquentes, ce rythme s'est ralenti et, durant le programme des six et cinq p. 100, il était possible de prédire avec assez de précision le bordereau des traitements et c'est pourquoi les chiffres sont plutôt bas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ces chiffres sont révélateurs: ils nous indiquent à

[Text]

vote is now being primarily used—and I emphasize the word “primarily”—for items which are regarded as urgent expenditures of a miscellaneous character.

Mr. Veilleux: We will look at these numbers, senator, and try to provide you with an answer.

The Chairman: There is one thing I would like to know. What does the word “urgent” mean to the Treasury Board? How urgent is “urgent”? When you have a request from a department for an item exceeding \$10 million on top of what that department has on a specific program, and you think it is urgent and you authorize him to spend that \$10 million, what is the definition of “urgent” under those circumstances? Is there a definition of “urgent” that we use here in Ottawa as opposed to what is perhaps used in some of the provinces?

Mr. Veilleux: Perhaps I can attempt to give you an answer on that by way of an illustration. For instance, if there were some sort of emergency, a flood for instance, that would be an urgent requirement that would qualify within the definition of “urgent”. Another example is that if some other event occurred whereby the department or the government did not proceed and, by not proceeding, would face higher cost at a later date, then that would also be urgent. There may be other cases that escape me at the moment, but that would be the sort of thing.

The Chairman: On page 11, you have an item, “Grants under the Canadian Rural Transition Plan”, in the amount of \$6 million. Does that come under the heading of “urgent”?

Mr. Darling: If I might comment on that specific item, Mr. Chairman, the Rural Transition Plan was a program that was only announced by the government in the February budget and had not been developed in time for its costs to be reflected in the main estimates. It was a program that provided for grants of up to \$1600 to each eligible recipient, plus contributions for items such as training assistance, travel, living costs associated with training, et cetera. Its purpose was to provide jobs, personal counselling and hiring incentives for new employers and financial assistance for the establishment of new businesses for those farmers who decided, or possibly had no option, to leave farming. It was, if you like, a modified type of Unemployment Insurance provision for the farming population of the country. I think for each individual who applied for assistance under that grant, if he had to leave his farm in April, for him that would have been an urgent matter to get that assistance in April. That illustrates how you cannot anticipate or foresee all of your expenditure requirements but yet, when you have made the announcement that you wish to assist individuals, then you need to make the funds available. In this particular instance, the Treasury Board grant vote was used for that purpose.

The Chairman: Senator Marsden, do you have a question?

Senator Marsden: Mr. Chairman, the question I have is not a supplementary. It is a question on a different subject.

[Traduction]

quoi sert avant tout, aujourd'hui, le crédit—et j'insiste sur l'expression «avant tout»—c'est-à-dire pour des postes qui sont considérés comme des dépenses urgentes de diverses natures.

M. Veilleux: Nous allons étudier ces chiffres sénateurs et nous nous efforcerons de vous donner une réponse.

Le président: Il y a une chose que j'aimerais bien savoir. Que veut dire le mot «urgent» pour le Conseil du Trésor? Quelle en est la portée? Lorsqu'un ministère vous demande 10 millions de dollars de plus que la somme prévue pour un programme déterminé, et que vous croyez que la situation est urgente et que vous l'autorisez à dépenser ce montant de 10 millions de dollars, quelle est, dans ces circonstances, la définition du mot «urgent»? Y en a-t-il une définition, que nous utilisons ici à Ottawa et que nous pourrions comparer à celle qu'utilisent certaines provinces?

M. Veilleux: Je pourrai peut-être répondre à cette question en vous donnant un exemple. S'il survient une urgence, disons une inondation, on pourrait sans doute parler d'urgence. Ou encore, s'il se produit quelque autre événement où le ministère ou le gouvernement n'interviennent pas et que, de ce fait, ils aient plus tard à faire face à une dépense plus élevée, ici encore, le mot urgent serait approprié. Il peut se produire, bien sûr, une foule d'autres cas, mais voilà un peu le genre de circonstances auxquelles l'adjectif urgent s'appliquerait.

Le président: À la page 11, il y a un article intitulé «Subventions en vertu du Programme canadien de réorientation des agriculteurs». Ces subventions s'élèvent à 6 millions de dollars. Peut-on considérer ce cas comme «urgent»?

M. Darling: Monsieur le président, le Programme de réorientation n'a été annoncé par le gouvernement que dans le budget de février; il n'a pas été établi à temps pour l'inclure dans le budget des dépenses principal. En vertu de ce Programme, on accordait jusqu'à 1 600 \$ à chaque candidat admissible, plus diverses autres contributions: l'aide à la formation, les déplacements, les frais de séjour liés à la formation, et ainsi de suite. Ce programme avait pour objectif de fournir aux nouveaux employeurs des encouragements, des conseils et des incitations à l'embauche, et une aide financière pour l'établissement de nouvelles entreprises pour les agriculteurs qui avaient décidé ou qui étaient en quelque sorte contraints d'abandonner le secteur agricole. C'était, si vous voulez, une nouvelle formule d'assurance-chômage pour la population agricole du Canada. On peut dire, je crois, que chaque agriculteur qui a adressé une demande d'aide en vertu de ce Programme, du fait qu'il devait abandonner son entreprise agricole en avril, était vraiment dans une situation d'urgence. Cela démontre bien qu'on ne saurait prévoir toutes les dépenses qui se présenteront. Lorsqu'on annonce que l'on veut accorder de l'aide à certaines personnes, il faut bien alors trouver les fonds nécessaires. Dans ce cas particulier, le crédit de subventions du Conseil du Trésor a été utilisé à cette fin.

Le président: Sénatrice Marsden, vous voulez poser une question?

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, ma question n'est pas complémentaire, elle porte sur un sujet différent.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have a supplementary.

The Chairman: Very well, we will hear from Senator Stewart and then we will try to get back to you, Senator Marsden.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, this is a genuine supplementary question following on what you have been asking. On page 118, under "Science and Technology", we have an item "Contributions to Extramural Performers." However, that is not an artistic undertaking. It is under the "Biotechnology Research Program" and the amount is \$1 million. Is this something that blew up quite suddenly? Again, I am trying to ascertain what the word "urgent" means for the Treasury Board.

Mr. Darling: Perhaps if you gave me one moment on that, I will find the details for you.

Our records indicate that Treasury Board Vote 5 was not used to advance any of these amounts of money. It is Vote 20A, Science and Industrial Research Contribution.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is my mistake. Let me give you another example.

On page 120 there is a grant to the Rick Hansen Man in Motion Canadian Trust Fund. These funds were provided from the Treasury Board contingency vote. I am not questioning the cause; it seems that someone thought it would be nice to do that, but why was it not \$2 million? How was the amount determined?

Mr. Veilleux: The decision to make a contribution to the Rick Hansen Man in Motion Canadian Trust Fund was a political decision. Obviously, it had not been anticipated at the time the estimates were prepared last February.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So this vote can be used to effectuate political decisions?

Mr. Veilleux: Well, policy decisions or political decisions.

Senator Simard: Ministerial decisions.

Mr. Veilleux: I would not say political decisions, ministerial or policy decisions.

The Chairman: But it did come from the contingency fund.

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It did, Mr. Chairman. I was wrong on the first one, but I am right on this one.

The Chairman: How often do you replace the funds in the contingency fund so that the amount is constant?

Mr. Darling: We replace the funds each time we approach Parliament with a set of supplementary estimates.

The Chairman: And that varies, of course. There are Supplementary Estimates (A), Supplementary Estimates (B), Supplementary Estimates (C), and so forth.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai une question complémentaire à poser.

Le président: Très bien, nous entendrons d'abord le sénateur Stewart puis la sénatrice Marsden.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ma question fait suite à celle que vous avez posée. À la page 118, sous la rubrique «Sciences et Technologie», il y a un poste intitulé «Contributions à des exécutants extramuros». Il n'y a pourtant rien d'artistique dans cette activité. Cela figure à la rubrique «Programme de recherche en biotechnologie» et le crédit s'élève à 1 million de dollars. Est-ce là un besoin qui a surgit tout à coup? J'essaie, ici encore, de voir un peu ce que le Conseil du Trésor entend par le mot «urgent».

M. Darling: Donnez-moi un moment et je vous renseignerai à ce sujet.

Nos dossiers indiquent que le crédit 5 du Conseil du Trésor n'a pas été utilisé pour avancer ces sommes. C'est plutôt du crédit 20A, Recherches scientifiques et industrielles—Contributions, qu'il s'agit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'erreur est mienne. Laissez-moi vous donner un autre exemple.

À la page 120, il est question d'une subvention accordée au *Rick Hansen Man in Motion Canadian Trust Fund*. Ces fonds proviennent du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. Je ne discute pas la raison de cette subvention; quelqu'un a jugé bon, semble-t-il de l'accorder. Mais pourquoi 2 millions de dollars? Comment est-on arrivé à ce chiffre?

M. Veilleux: L'octroi d'une subvention au *Rick Hansen Man in Motion Canadian Trust* a été une décision politique. Il est évident qu'on ne l'avait pas prévue au moment de préparer les prévisions budgétaires en février dernier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il faut donc comprendre que ce crédit peut être utilisé à des fins politiques?

M. Veilleux: À des décisions de politique ou à des décisions politiques.

Le sénateur Simard: Des décisions ministérielles.

M. Veilleux: Je n'irais pas jusqu'à dire des décisions politiques, ministérielles ou de politique.

Le président: Mais cet argent provenait effectivement du crédit pour éventualités.

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, monsieur le président, je m'étais trompé la première fois, mais j'ai raison cette fois-ci.

Le président: Reconstituez-vous souvent le fonds pour éventualités afin qu'il demeure constant?

M. Darling: Nous le reconstituons chaque fois que nous présentons au Parlement des prévisions budgétaires supplémentaires.

Le président: Et cela varie, bien sûr. Il y a un budget des dépenses supplémentaire (A), (B), (C) et ainsi de suite.

[Text]

Mr. Veilleux: That is right.

The Chairman: So the amount in the contingency fund can be used in its entirety again and again. This year it totals \$350 million. After we get through with Supplementary Estimates (A), you will still have \$350 million which Parliament can use.

Mr. Darling: That is correct.

The Chairman: At the end of the year, as we understand it, it lapses, it vanishes, it disappears.

Mr. Darling: It shows up as an unspent amount.

The Chairman: At times do you have unspent amounts different from the amount of contingency?

Mr. Darling: At the end of a fiscal year there are unspent amounts in practically every appropriation of Parliament, and that is because the legal requirement is that a department not spend more than its appropriation so that the amount voted is the upper spending limit. In almost every instance, departments do not spend the last dollar in their appropriations and some portions lapse.

In the Public Accounts of 1985-86, the total lapse that was recorded in those accounts was some \$3.6 billion, of which the contingency vote represented \$328 million.

The Chairman: What would happen if Parliament refused to replenish the contingency fund?

Mr. Darling: We would then show the disbursements for these various items against the contingency vote rather than against the vote of the department that would have been replenished. By extension, we could not use more than the \$350 million that had been voted by Parliament for that purpose.

The Chairman: In the example you gave us, you said there was \$200 million and you spent \$147 million on salary differences, and so forth, which means there is only \$53 million left. Parliament does not have to approve the \$147 million, does it?

Mr. Darling: That is correct, because Parliament has given that approval in the vote wording of Vote 5.

The Chairman: So you would still have that \$200 million even if the \$147 million was spent

Mr. Darling: The Public Accounts would show there was a balance of \$53 million that had lapsed.

The Chairman: They would?

Mr. Darling: Yes.

The Chairman: Senator Marsden, we now move to the subject you wish to cover.

Senator Marsden: I should like to ask the witnesses about the broad question which arises from the \$9.6 million which was given to the Trade Negotiations Office at the Department of External Affairs, which is found on page 46. Last year we asked in this committee about the cost of the Macdonald Commission. I am not after the exact amount, but the principle

[Traduction]

M. Veilleux: C'est juste.

Le président: De sorte que ce crédit pour éventualités peut être utilisé en entier une fois après l'autre. Cette année, il s'élève à 350 millions de dollars. Quand nous en aurons fini avec le budget supplémentaire (A), vous disposerez encore de 350 millions de dollars.

M. Darling: C'est juste.

Le président: À la fin de l'année, ce fonds disparaît.

M. Darling: Il figurera en temps que solde non dépensé.

Le président: Arrive-t-il parfois que le montant non dépensé diffère du montant réservé aux éventualités?

M. Darling: À la fin de l'année financière, tous les crédits votés par le Parlement accusent un solde créditeur à cause de l'obligation où se trouve chaque ministère de ne pas dépenser plus que les crédits qui lui sont alloués, de sorte que le montant approuvé est toujours un maximum. Dans presque tous les cas, les ministères ne dépensent pas jusqu'au dernier dollar de leurs crédits, dont une partie est annulée en fin d'exercice.

Dans les comptes publics de 1985-1986, les soldes créditeurs annulés s'élevaient à quelque 3,6 milliards de dollars desquels 328 millions de dollars représentaient le solde du crédit pour éventualités.

Le président: Qu'arriverait-il si le Parlement refusait de reconstituer le fonds pour éventualités?

M. Darling: Il nous faudrait alors imputer les diverses dépenses au crédit pour éventualités plutôt qu'au crédit reconstitué du ministère. Autrement dit, nous ne pouvions pas utiliser plus que les 350 millions de dollars qui ont été votés par le Parlement à cette fin.

Le président: Dans l'exemple que vous nous avez donné, vous nous avez dit qu'il s'agissait de 200 millions de dollars et que vous aviez dépensé 147 millions de dollars pour combler les différences salariales, etc., ce qui signifie qu'il ne reste plus que 53 millions de dollars. Par conséquent, le Parlement n'a pas à approuver 147 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact, parce que le Parlement a déjà donné son approbation dans le texte du crédit 5.

Le président: Vous auriez donc malgré tout cette somme de 200 millions de dollars même si les 147 millions sont dépensés?

M. Darling: Les comptes publics indiqueraient qu'un solde de 53 millions de dollars est tombé en annulation.

Le président: Vraiment?

M. Darling: Oui.

Le président: Sénatrice Marsden, nous passons maintenant au sujet que vous désirez traiter.

Le sénateur Marsden: J'aimerais interroger les témoins sur la vaste question que soulèvent les 9,6 millions de dollars qui ont été accordés au Bureau des négociations commerciales du ministère des Affaires extérieures, on en parle à la page 46. L'an dernier le Comité a demandé ce qu'a coûté la Commission Macdonald. Je ne veux pas connaître le montant exact,

[Text]

that is followed. Could you explain who decides under what vote such costs are budgeted for such things as the Stevens inquiry, an inquiry which is arousing a certain amount of public interest?

Mr. Darling: The normal principle that is followed with respect to commissions of inquiry is that the expenditures of those commissions of inquiry appear in the estimates of the minister in whose name the Order in Council establishing the inquiry stood.

In the case of the Stevens inquiry, the inquiry stood under the sponsorship of the Prime Minister and the expenses for the Stevens inquiry will appear in the estimates of the Privy Council Office.

Senator Marsden: Are there any guidelines that have been established for that kind of expenditure?

Mr. Darling: Once a commission of inquiry is established there are specific Treasury Board-related expenditure limits that must be respected, such as the cost that may be incurred for the payment of staff and the reimbursement of travel and living allowances must be within established Treasury Board guidelines or, alternatively, an exception to those guidelines must be sought.

But in terms of the total budget of the commission of inquiry, that is something for the chairman of the commission of inquiry to establish with the responsible minister and they must seek and appropriation from Parliament for that purpose.

Senator Marsden: In the case of the Stevens inquiry it would be Mr. Justice Parker who would have to work that out with the PMO?

Mr. Darling: With the Privy Council Office.

Senator Marsden: I should now like to turn to the Forget Commission which, as we all know is being funded from the Unemployment Insurance Fund.

Does the same rule apply?

Mr. Darling: With respect to the approval of the budget, the budget was approved by the Treasury Board, and the same limitations I have just mentioned would have applied in the case of that commission.

Senator Marsden: So the Board sets guidelines about the appropriate nature of expenditures with respect to staff, and so forth, but does not say where the money should come from in any departmental budget. For example, your guidelines would not cover the Forget Commission and the Unemployment Insurance Fund.

Mr. Darling: No, they would not.

Senator Marsden: So that is entirely a departmental matter?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Marsden: I see. Where, then, is the control over expenditures on such unanticipated events as the Stevens inquiry, the Estey Commission or similar commissions of inquiry?

Mr. Darling: Each commission must submit a request for appropriation to Parliament. Each must be approved by the

[Traduction]

mais le principe suivi. Pourriez-vous nous expliquer qui décide de la budgétisation des coûts relatifs à des questions comme l'enquête Stevens, enquête qui soulève un certain intérêt dans le public?

M. Darling: Les dépenses afférentes aux commissions d'enquête figurent en principe aux budgets du ministre dont le nom figure sur le décret du conseil instituant l'enquête.

L'enquête Stevens était parrainée par le Premier ministre et les dépenses qu'elle a occasionnées figurent alors au budget du Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Marsden: Y a-t-il des directives pour ce genre de dépenses?

M. Darling: Dès qu'une commission d'enquête est instituée, les limites précises établies par le Conseil du Trésor en matière de dépenses doivent être respectées. Ainsi, les coûts relatifs aux traitements du personnel et au remboursement des frais de déplacement et de séjour doivent être conformes aux directives du Conseil du Trésor ou bien, si on veut y faire exception, il faut obtenir une autorisation.

Mais quant au budget total de la Commission d'enquête, il incombe à son président de l'établir conjointement avec le ministre responsable et tous deux doivent demander au Parlement une affectation de crédits à cette fin.

Le sénateur Marsden: Dans le cas de la Commission d'enquête Stevens, ce serait au juge Parker de s'entendre avec le Bureau du Premier ministre?

M. Darling: Avec le Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Marsden: J'aimerais maintenant aborder la question de la commission Forget qui, comme nous le savons tous, est financée par le fonds de l'assurance-chômage.

La même règle s'applique-t-elle?

M. Darling: Le budget a été approuvé par le Conseil du Trésor et les mêmes limites que je viens de mentionner se seraient appliquées à cette commission.

Le sénateur Marsden: Par conséquent, le Conseil du Trésor établit des directives portant sur la nature des dépenses pour le personnel, etc., mais ne dit pas de quel budget ministériel l'argent devrait provenir. Par exemple, vos directives ne s'appliqueraient pas à la Commission Forget et au fonds d'assurance-chômage.

M. Darling: Non.

Le sénateur Marsden: C'est une affaire qui relève entièrement du ministère concerné?

M. Darling: En effet.

Le sénateur Marsden: Je vois. Qui donc contrôle alors les dépenses occasionnées par des événements aussi imprévus que l'enquête Stevens, la Commission Estey ou d'autres commissions semblables?

M. Darling: Chaque commission doit présenter au Parlement une demande de crédits qui doit être approuvée par le

[Text]

Treasury Board and submitted as either a main estimate or a supplementary. In aggregate terms, if you like, the first line of control is with the minister responsible. He must request the appropriation from the Treasury Board and from Parliament. I think your question is really directed at who establishes the outer limits. In a commission of inquiry, one cannot anticipate in what manner or direction the commissioners wish to direct their inquiry and, therefore, if you put an absolute limit in it and say, "You may not spend more than that," you are, in some sense, defeating the purpose of the commission, which is to inquire until it has satisfied itself as to the adequacy of its investigation of its terms of reference.

Senator Marsden: Yes; I understand that. So the message is that the Treasury Board does not have the responsibility for other than, as you have described, setting guidelines for what they already intend to do.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Doody: Is there a per diem top level for professional assistants, or is that wide open to the people who are forming, or managing, or establishing the commission of inquiry? Is there an amount over which they cannot go to hire—for example, \$1,000 a day or \$2,000 a day? Is there any guideline on that, or is that a negotiable item left to the discretion of the judge or whoever heads up the panel?

Mr. Darling: There is a considerable amount of discretion with respect to the rates set, but they still must fit within generally established government guidelines. For example, the Department of Justice does have a scale of permissible fees that lawyers may seek reimbursement of, based on several criteria that they take into account. A particular lawyer would be judged to be reasonably reimbursed at a certain level fee. If the commissioner wishes to exceed that fee, he certainly has the discretion to do so, but he, or she, depending on the commissioner, would have to ascertain whether that was reasonable in the circumstances; but it is their judgment and their decision.

Senator Doody: That is true of accountants and lawyers and professional people.

Mr. Veilleux: Yes.

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a question concerning the Stevens inquiry. Is there a direct request for money to pay the costs of that inquiry in this set of supplementary estimates?

Mr. Darling: There is not, senator—

Mr. Veilleux: No.

Mr. Darling: —but I can assure you that there will be in the final set of supplementary estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But, in the meantime, money is being expended?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Where is that coming from?

[Traduction]

Conseil du Trésor soit dans le budget principal, soit dans un budget supplémentaire. En somme, si vous voulez, c'est la première étape de contrôle avec le ministre responsable. Ce dernier doit demander les crédits au Conseil du Trésor et au Parlement. Vous demandez sans doute qui décide en dernier ressort des limites. Lorsqu'il s'agit d'une commission d'enquête, nous ne pouvons prévoir de quelle manière elle se déroulera ni dans quelle direction les commissaires veulent la diriger. Si nous limitons absolument leurs dépenses, nous allons à l'encontre du but de la commission qui est de faire enquête jusqu'à ce qu'elle soit convaincue d'être allée suffisamment loin pour remplir son mandat.

Le sénateur Marsden: Oui, je comprends. Vous voulez donc dire que le Conseil du Trésor n'a pour toute responsabilité que d'établir des directives pour ce que la commission d'enquête a déjà prévu faire.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Doody: Y a-t-il une allocation journalière maximum pour les adjoints professionnels, ou est-ce laissé complètement à la discrétion de ceux qui forment, dirigent, ou créent la Commission d'enquête? Leur fixe-t-on un montant qu'ils ne peuvent dépasser pour recruter du personnel, par exemple, 1 000 \$ ou 2 000 \$ par jour? Existe-t-il une directive à ce sujet ou est-ce un point négociable qui est laissé à la discrétion du juge ou de celui qui dirige le groupe.

M. Darling: Les tarifs sont généralement laissés à la discrétion des commissions, mais il faut quand même qu'elles s'alignent en général sur les directives gouvernementales. Par exemple, le ministère de la Justice a une échelle d'honoraires pour les avocats qui repose sur plusieurs critères. Tel avocat aurait raisonnablement droit à tels ou tels honoraires. Le commissaire peut dépasser ce tarif, mais il doit se demander si c'est bien judicieux de sa part. De toute façon, c'est à lui de porter ce jugement et de prendre cette décision.

Le sénateur Doody: Il en va de même pour les comptables, les avocats et les spécialistes.

M. Veilleux: Oui.

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une question à vous poser au sujet de l'enquête Stevens. Y a-t-il dans ce budget supplémentaire une demande directe de financement pour defrayer cette enquête?

M. Darling: Non, sénateur . . .

M. Veilleux: Non.

M. Darling: Mais je puis vous assurer qu'il y en aura une dans le budget supplémentaire final.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais entre-temps, il y a dépense de deniers?

M. Darling: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'où provient cet argent?

[Text]

Mr. Darling: It is coming from the total funds appropriated in the Treasury Board Vote 1, because they have sufficient funds to carry them over until final supplementary estimates are sought.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I see.

The Chairman: What is "Vote 1"?

Mr. Darling: Vote 1 in the main estimates.

The Chairman: Oh, in the main estimates.

Mr. Darling: My apologies; I said the Treasury Board, but I meant the Privy Council Office.

The Chairman: The PCO, yes. You had me worried there for a minute.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What you are saying is that there is, in effect, a contingency provision in the Privy Council Office vote, and that is being drawn down in this case.

Mr. Darling: It is not, in truth, a contingency. That vote contains sufficient funds to pay their normal costs of operation over a 12-month period. In the normal course of events they would expend most of that vote over that 12-month period.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That purpose, yes.

Mr. Darling: We did have discussions with them, and their projection of cash requirements from their vote indicated that they did not need to reimburse the vote until final supplementary estimates, which are usually submitted at the end of January to the Treasury Board and tabled in Parliament in early February. So they do have sufficient cash to carry them to the month of March. That is what they are saying.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Again, on the subject of the Stevens inquiry, this is a new departure, I guess; I do not remember an inquiry like this before. Do your guidelines cover the question of whether or not a minister's counsel, or counsel for, let us say, the Liberal Party or the New Democratic Party, which might want to appear, would be paid for out of that Privy Council order vote? Do your guidelines cover payments to counsel in a case such as this?

Mr. Darling: To the best of my knowledge, senator, they do not. They would only cover the cost of payment of counsel to the commission itself.

Mr. Veilleux: Yes.

The Chairman: Would the way that we are paying for the minister's lawyer be a precedent?

Mr. Darling: The lawyer of the minister is a separate decision.

The Chairman: Yes, I know; but even so, we are on the subject of the Stevens inquiry and the commission looking after the inquiry. Is that a precedent? Did we, in the past 100 or so years, pay lawyers to act for ministers who had some problems?

[Traduction]

M. Darling: De tous les fonds affectés au crédit 1 du Conseil du Trésor, parce que ce dernier dispose de fonds suffisants pour attendre le dernier budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois.

Le président: Qu'est-ce que le «crédit 1»?

M. Darling: Le crédit 1 du budget principal.

Le président: Oh! du budget principal.

M. Darling: Mes excuses, j'ai dit «Conseil du Trésor», au lieu de «Bureau du Conseil privé».

Le président: Bon! Je commençais à m'inquiéter.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites qu'il existe bel et bien une provision pour éventualités dans le crédit du Bureau du Conseil privé, et qu'on y prélève des fonds dans ce cas.

M. Darling: Ce n'est pas vraiment pour éventualités. Ce crédit est assez élevé pour faire face aux coûts normaux de fonctionnement durant douze mois. En temps normal, la majeure partie de ce crédit serait dépensé au cours de cette période de douze mois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À cette fin, oui.

M. Darling: Nous avons eu des entretiens avec les représentants du Bureau du Conseil privé et d'après leurs estimations ils n'auraient pas besoin de rembourser les crédits avant le budget supplémentaire final, qui est habituellement présenté à la fin de janvier au Conseil du Trésor et déposé au Parlement au début de février. Par conséquent, ils ont suffisamment de liquidités pour pouvoir attendre le mois de mars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour revenir à l'enquête Stevens, je crois qu'il s'agit là d'un précédent, puisqu'à ma connaissance, jamais une enquête semblable n'a été menée par le passé. Vos lignes directrices précisent-elles si les honoraires de l'avocat d'un ministre ou, le cas échéant, ceux des avocats du Parti libéral ou du Nouveau Parti démocratique, peuvent ou non être remboursés à même ce crédit du Conseil privé? Vos lignes directrices prévoient-elles le remboursement des honoraires des avocats dans un cas semblable?

M. Darling: Pour autant que je sache, non. Elles ne prévoient que le remboursement des honoraires de l'avocat nommé à la commission elle-même.

M. Veilleux: C'est exact.

Le président: La décision de rembourser les honoraires de l'avocat de M. Stevens constitue-t-elle un précédent?

M. Darling: Il s'agit là d'une décision distincte.

Le président: Je sais, mais nous parlons toujours de l'enquête menée au sujet de M. Stevens et de la commission chargée de mener cette enquête. Est-ce que, par le passé—c'est-à-dire dans les cent ou quelques dernières années—le gouvernement a déjà assumé les honoraires des avocats de ministres ayant des ennuis avec la justice?

[Text]

Mr. Veilleux: We will have to check that; I am not sure, Mr. Chairman.

The Chairman: Would you please check that and let us know?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think, Mr. Chairman, you should put your question, if I may suggest with great respect, a slightly different way, because this is a conflict of interest situation, which is rather different from situations such as we had in the 1970s, where a minister was sued by a public servant for slander with regard to the purchase of the Orion aircraft. That would be a different situation from what we have here. I recognize that this is a different situation, but my question is: Are the guidelines adequate? Do they anticipate this type of problem? I gather they do not. It would be interesting to know the basis on which those counsel are being paid.

Mr. Veilleux: We will undertake to look into this. Let me add a comment. The issue that any government would face is whether it wants to provide legal assistance to a minister who, in the discharge of his duties, would entail legal costs or legal suits, or whatever. In a way, that is the situation that this particular minister is facing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I question that. It seems to me that the situation with regards to Mr. Goyer and the Orion fits what you describe; but here we have a situation where a minister is alleged to have broken the government's guidelines. This, presumably, would not be in the normal course of the performance of the duties of his portfolio. Therefore I suggest it is a new situation. It may not be the first time this sort of thing will come up, but it would be good if there were guidelines which addressed this particular problem.

The Chairman: You said that you do not know if the \$2.3 million will be enough for the investigation which is taking place. In that case, perhaps the judge will ask for more money because, if I go back to the article which appeared in the *Globe and Mail* on October 15, 1986, it states: "\$2.3 million is budgeted for probe of Stevens." The article also states that the commission office includes three full-time lawyers, one part-time lawyer, an officer from the Ontario Provincial Police, a research staff of six, two full-time chartered accountants—and we all know that chartered accountants are expensive—

Mr. Veilleux: Except when we work for the government.

The Chairman: It goes on to say that the two full-time accountants are occasionally helped by additional accountants to analyze financial documents. There are also four secretaries and an administrator. With a budget of \$2.3 million, these people must be being paid \$1 an hour or something like that.

[Traduction]

M. Veilleux: Je ne peux vous répondre pour le moment, monsieur le président. Je dois d'abord vérifier.

Le président: Pourriez-vous nous transmettre ce renseignement dès que vous l'aurez obtenu?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je peux me permettre, monsieur le président, je crois que vous devriez modifier légèrement la formulation de votre question pour tenir compte du fait que nous avons affaire ici à une situation de conflit d'intérêts, qui est très différente des autres situations du genre qui se sont présentées dans les années 70 lorsque, par exemple, un ministre avait été poursuivi en diffamation par un fonctionnaire à propos de l'achat des appareils Orion. Je reconnais que nous avons affaire là à deux cas bien différents, mais je m'interroge quand même sur la pertinence des lignes directrices. Tiennent-elles compte de la possibilité qu'un problème de ce genre se présente? Je suppose que non. Je serais curieux de connaître les critères qui permettent de déterminer si les honoraires des avocats concernés peuvent ou non être remboursés.

M. Veilleux: Nous allons examiner cette question. Permettez-moi seulement d'ajouter le commentaire suivant: la question revient, en fait, à décider si le gouvernement est prêt à offrir une aide juridique à un ministre qui, dans l'accomplissement de ses fonctions, encourt des frais juridiques ou fait l'objet de poursuites en justice. D'une certaine façon, l'exemple de M. Stevens correspond tout à fait à cette description.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'en suis pas si sûr. Il me semble que dans le cas de M. Goyer, la décision du gouvernement était justifiée, alors qu'ici nous avons affaire à un ministre soupçonné d'avoir contrevenu aux lignes directrices gouvernementales. De toute évidence, il ne peut l'avoir fait dans le cadre de ses fonctions normales de ministre. Par conséquent, j'estime qu'il s'agit là d'une toute autre situation. Ce n'est peut-être pas la première fois que ce genre de cas se présente, mais il serait bon de prévoir des lignes directrices auxquelles nous pourrions nous reporter à l'avenir.

Le président: Vous dites que vous ne savez pas si les 2,3 millions de dollars vont être suffisants pour absorber les coûts de cette enquête. Dans ce cas, le juge va peut-être réclamer des fonds supplémentaires, surtout si je me fie à l'article paru dans le *Globe and Mail* du 15 octobre 1986, qui mentionne qu'un budget de 2,3 millions de dollars a été alloué à la commission chargée d'enquêter sur les allégations de conflit d'intérêts lancées contre M. Stevens. Cet article indique en effet que le bureau de la commission compte trois avocats à temps plein, un avocat à temps partiel, un représentant de la Police provinciale de l'Ontario, six attachés de recherche, deux comptables à temps plein—et nous savons tous ce qu'il en coûte pour retenir les services de comptables agréés—

M. Veilleux: À moins qu'ils ne travaillent pour le gouvernement.

Le président: L'auteur de l'article poursuit en précisant que deux comptables à temps plein vont participer, à l'occasion, à l'analyse de certains documents financiers. Le personnel du bureau compte aussi quatre secrétaires et un administrateur. Avec un budget de 2,3 millions de dollars, le taux horaire de

[Text]

The inquiry has been going on for some six or seven months and we do not know when it will end.

I suppose that in Supplementary Estimates (B) we will find out what the inquiry costs, and we will also see reference to the \$2.3 million.

Mr. Veilleux: That is right.

Mr. Darling: Or such amount that is estimated at that time.

Le sénateur Simard: Monsieur Veilleux, à quel moment ont été préparés ces budgets des dépenses supplémentaires?

M. Veilleux: Ce sont les budgets supplémentaires requis par le ministère jusqu'en février.

Le sénateur Simard: Jusqu'en février?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Simard: Pour 1986 et 1987?

M. Veilleux: Oui. Ils ont été déposés . . .

Le sénateur Simard: On parle de l'année en cours, des dépenses qui ont été faites depuis mars?

M. Veilleux: Cela va jusqu'à la fin septembre.

Le sénateur Simard: Fin septembre?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Simard: Nous sommes maintenant rendus à la fin de novembre. Est-ce que d'autres dépenses ont été faites depuis cette demande de crédits additionnels, qui auraient été portées à votre attention et qui pourraient représenter plusieurs millions de dollars? Est-ce que vous êtes au courant de toute dépense substantielle ou minime depuis la fin de septembre? En d'autres mots, en ce moment, est-ce qu'il y a autre chose?

M. Veilleux: Le processus continue au cours de l'année fiscale pour l'approbation des ministères, de prévisions budgétaires additionnelles. Le Conseil du Trésor vient régulièrement cette année, à cause de l'impact des restrictions budgétaires. Donc, nous n'avons pas besoin de venir si tôt dans l'année, mais il y en a constamment.

Maintenant, à savoir s'il y a des montants énormes . . . ce sont des montants continus et je n'ai pas en tête ces chiffres.

Le sénateur Simard: Lorsque je pratiquais la comptabilité, on nous disait que si en aucun moment après la fin de l'année et jusqu'au moment où on faisait rapport aux actionnaires, quelque chose survenait qui pourrait affecter la situation financière, on devait le mentionner dans notre rapport.

Alors, c'est un peu cela que je vous demande. D'après vous, il n'y a rien de substantiel?

M. Veilleux: Non. Comme je pense l'avoir indiqué dans mes remarques préliminaires, nous sommes considérablement en-deçà du 110 milliards de dollars.

Le sénateur Simard: J'ai une autre question. Le Vérificateur général en 1985 apportait des commentaires au sujet du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada à l'effet que le gouvernement n'exigeait pas de rapport sur la nature des recherches entreprises. En d'autres mots, on voulait savoir si le gouvernement en avait pour son argent. Est-ce que le Con-

[Traduction]

ces personnes ne pourra certainement pas dépasser un dollar l'heure. Cette enquête est en cours depuis six ou sept mois, et nous ignorons encore à quelle date elle prendra fin.

Je suppose que le budget supplémentaire B fait état des coûts de cette enquête et de ce montant de 2,3 millions de dollars.

M. Veilleux: C'est exact.

M. Darling: Ou plutôt du montant approximatif établi au moment du dépôt de ce budget.

Senator Simard: Mr. Veilleux, when were these papers prepared on the supplementary estimates?

Mr. Veilleux: These are the supplementary estimates required by the Department up to February.

Senator Simard: Up to February.

Mr. Veilleux: That's right.

Senator Simard: For 1986 and 1987?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Simard: When we talk about the current fiscal year, that's the expenditures that have occurred since March?

Mr. Veilleux: Until the end of September.

Senator Simard: The end of September?

Mr. Veilleux: That's right.

Senator Simard: We're now at the end of November. Have other expenditures occurred since this request for additional funds, that have been brought to your attention and that might represent several millions more? Are you aware of any substantial expenditure since the end of September? In other words, while we're busy studying these supplementary estimates, is there more?

Mr. Veilleux: The process continues throughout the fiscal year, of getting approval for supplementary departmental estimates, and Treasury Board has been coming before you regularly this year, because of the impact of the budget restrictions, so we don't need to come so early in the year, but it is ongoing.

Now, as to whether there are huge amounts or on-going amounts, I don't have those figures at my finger tips.

Senator Simard: When I was a practising accountant, they used to tell us that if anything happened, after the end of the fiscal year but before we reported to the shareholders, that could affect the financial situation, we should report it.

That's what I'm getting at. In your opinion there's nothing substantial?

Mr. Veilleux: No, and as I believe I indicated in my opening remarks, we're considerably below \$110 billion.

Senator Simard: I have another question. In 1985 the Auditor General noted that the government did not require any report from the Social Sciences and Humanities Research Council on the nature of the research that was being done. In other words, he wanted to know if the government was getting

[Text]

seil du Trésor a porté une attention spéciale à ces commentaires?

Je remarque qu'à ce moment-ci on nous demande 6.3 millions de dollars, un peu plus de 10 p. 100 de la somme originale prévue. Compte tenu de ce contexte, pouvez-vous nous dire si ces dépenses sont justifiées?

M. Veilleux: Dans un sens oui, sénateur. Je pense que dans le budget de février dernier, la base de financement des conseils de recherche a été changée pour inviter la participation du secteur privé jusqu'à un certain maximum. Les montants indiqués ne sont là que pour permettre la transition vers ce nouveau régime. Dans ce sens-là, j'ai l'impression que s'il y a des contributions à faire, la recherche sera beaucoup plus spécifique et dirigée qu'elle ne l'était peut-être dans le passé. S'il y a des gens qui voudront investir ou contribuer à la recherche, ils auront peut-être quelques mots à dire sur le genre de recherche qui se fera.

Le sénateur Simard: Est-ce que le gouvernement se propose de vérifier le sérieux des recherches et la portée que cela pourra avoir pour les Canadiens qui voudraient bénéficier de ces recherches? Je pense que c'est cela que le Vérificateur général remettait en cause.

M. Veilleux: Peut-être que l'on pourrait prendre cette question en délibéré, si vous le voulez bien. Je pense que cela relève directement du ministre auquel le Conseil se rapporte; et on pourra se renseigner sur le genre de relation qui existe dans ce cas.

Le sénateur Simard: J'ai seulement une autre question. Le ministère des Approvisionnements et Services demande une somme de 25 millions pour payer des institutions financières pour des services fournis au gouvernement. Autrefois ces services étaient gratuits, en ce sens que le gouvernement avait un fonds de quelque 100 millions de dollars et plus de prévu à cet effet. J'aimerais savoir exactement quel est le montant.

Est-ce que c'est le gouvernement qui a approché les institutions financières pour changer le système ou si ce sont les institutions financières qui disaient «Si on avait 100 millions de dollars à 10 p. 100, cela ne ferait que 10 millions et nous aimerions en charger 25 ou à 30 millions».

Qui a demandé de changer de système, et combien est-ce que cela nous coûtera de plus par année?

M. Veilleux: La recommandation originale remonte déjà à quelques années lors de la Commission Lambert. Suite à cela, durant la dernière année, le gouvernement a initié des discussions avec le monde bancaire, pour tenter de resserrer la gestion comptable. Ces montants sont reflétés ici.

Le sénateur Simard: En d'autres mots, pour l'année 1986-1987, parce que cela n'avait pas été prévu, vous estimez un coût de 25 millions de dollars au gouvernement.

M. Veilleux: Et en retour, les institutions paieront de l'intérêt sur les dépôts. Il y a des montants de revenus qui seront reflétés.

Le sénateur Simard: Dix millions peut-être? Mais ces fonds variaient entre 100 et 200 millions de dollars, ou étaient-ils fixes?

[Traduction]

its money's worth. Has Treasury Board looked at that or given any special attention to those comments?

I note that at this time we are being asked for an additional \$6.3 million, which is just over 10 per cent of the original amount projected. In the context, can you tell us if these expenditures are justified?

Mr. Veilleux: In a sense, Senator, yes. In last February's budget the research councils' financial base was changed to encourage participation by the private sector up to a certain maximum. The amounts that are there are only there to allow transition to this new system, and I have the impression that if there are *private-sector* contributions to be made, research will be much more specific and applied than perhaps it was in the past, in the sense that if there are people who want to invest or contribute to research, they may perhaps have a word or two to say on the type of research that gets done.

Senator Simard: Does the government propose to require, or to start requiring, that the validity of research work be verified, as well as its possible implications for Canadians who may want to benefit from such research? I think that's what the Auditor General was getting at.

Mr. Veilleux: Perhaps we could take that question under consideration, with your permission. I think it's a matter for the Minister to whom the Council reports, and we could find out just what the relationship is.

Senator Simard: Just one more question. The Department of Supply and Services is asking for \$35 million to pay financial institutions for services they perform for the government that used to be free, in the sense that the government kept a fund of some \$100 million or more *the interest on which went* for such charges. I would like to know exactly what the amount is.

Was it the government that approached the financial institutions to change the system, or was it the financial institutions that said, "If we have \$100 million at 10 per cent, that only gives us \$10 million, and we want to charge \$25 million or \$30 million"?

Who asked to have the system changed, and how much more is it going to cost us every year?

Mr. Veilleux: The original recommendation came from the Lambert Commission, which goes back a number of years now. Following that, the government initiated discussions with the banks to try and settle this question. Those are the amounts that are reflected here.

Senator Simard: In other words, for the *fiscal* year 1986-87, because that hadn't been foreseen, you estimate that it's going to cost the government \$25 million?

Mr. Veilleux: And in return the banks will pay interest on the deposits that will be reflected.

Senator Simard: Perhaps \$10 million? But the funds I mentioned varied between \$100 million and \$200 million and they were permanently maintained.

[Text]

M. Veilleux: Les notes que j'ai ici, sénateur, démontrent que l'avantage au gouvernement pourrait varier. Je parle de l'avantage net, des coûts que l'on paiera et de l'intérêt que l'on recevra pour les services reçus. L'intérêt payé par les institutions financières sur les dépôts gouvernementaux pourrait être à l'avantage du gouvernement, de l'ordre de un à 10 millions de dollars par année.

Le président: Selon le taux d'intérêt.

M. Veilleux: Exact. C'est pour cela que ça varie.

Le président: A l'heure actuelle le taux d'intérêt est tellement bas que peut-être les dépenses et les recettes s'équivalent?

Le sénateur Simard: Alors il devait y avoir passablement d'argent qui ne rapportait pas d'intérêt?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Simard: Et si l'on reprend, je ne pense pas que l'on nous paie 10 p. 100 à l'heure actuelle. Mais, si vous dites que cela nous coûtera 25 millions, parce que c'est cela que vous demandez, c'est donc dire que l'on doit avoir 300 millions?

M. Veilleux: J'imagine.

Le président: Cela variait beaucoup. Vous pouviez avoir 100 millions de dollars et à un moment donné ce 500 millions de dollars. Lorsqu'arrivent les entrées de fonds d'impôt, à partir de janvier, février, mars et avril, il est évident que les montants en banque augmentent beaucoup; si vous avez des remboursements par la suite, les montants diminuent.

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Simard: J'ai une dernière question. A quel moment répondez-vous? Est-ce que le Conseil du Trésor signifier ces différences d'opinion avec certaines conclusions que le Vérificateur général peut apporter à chaque année? Est-ce que vous avez des désaccords avec lui à l'occasion et à quel moment les affichez-vous, si tel est le cas?

Je sais qu'au Nouveau-Brunswick, nous avons le Conseil du Trésor et souvent, les hauts fonctionnaires n'étaient pas d'accord avec ce que le Vérificateur général disait. On avait l'occasion de le dire et de l'afficher. Vous, quand faites-vous cela?

M. Veilleux: Sénateur, le processus ici est un peu différent dans le sens que c'est un peu plus décentralisé. Les commentaires que le Vérificateur général choisit de faire, disons que la ligne de défense, si vous le voulez, du gouvernement relève davantage des ministères spécifiques. Par contre, nous nous assurons, dans un processus coordonné au Conseil du Trésor, que les ministères donnent suite, et si non, pourquoi. Cela s'applique particulièrement au bureau du Contrôleur général qui fait un suivi des recommandations du Vérificateur général. S'il y a des divergences d'opinion comme cela se produit, vous entendrez certains ministres les commenter, et à l'occasion, le président du Conseil du Trésor.

Le sénateur Simard: C'est ce que je voulais entendre. Merci.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I should like to start with a subject I have brought up before,

[Traduction]

Mr. Veilleux: From the notes I have here, Senator, the advantage to the government can vary, and I'm speaking here of the net difference between the costs that will be paid and the interest that will be paid for services received. The interest paid by the financial institutions could be to the government's advantage, to the tune of \$10 million a year.

The Chairman: Depending on the interest rates.

Mr. Veilleux: Yes, that's why it varies.

The Chairman: Because at the present time the interest rates are so low that expenditures and revenues perhaps equal one another.

Senator Simard: The Commission must have a fair amount of money that doesn't earn interest?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Simard: To revert for a moment, I don't think they're giving us 10 per cent at the moment, but if you say that it's going to cost us \$25 million, because that's what you're asking, then that means we have to have \$300 million on deposit?

Mr. Veilleux: I suppose so.

The Chairman: It would fluctuate a great deal. You could have \$100 million on deposit and at a given time that \$100 million, when tax revenues were entered in January, February, April and March, obviously your deposits would shoot up, and if you had refunds to pay out later on, your deposits would go down.

Mr. Veilleux: Right.

Senator Simard: I have one last question. At what point do you respond? Does Treasury Board signify its differences of opinion with certain conclusions that the Auditor General may reach every year? Do you sometimes disagree, and at what point do you voice such disagreements?

I know that we have a Treasury Board in New Brunswick and often senior provincial officials didn't agree with what the provincial Auditor General said. There was an opportunity to disagree and argue the point. When do you do that?

Mr. Veilleux: Here it's a bit different, Senator, in that it's a bit more decentralized. When the federal Auditor General criticizes something, the government's line of defence, if you will, or its line of response, lies more with specific departments, and for our part we at Treasury Board co-ordinate a process to make sure the departments follow up and to find out why if they don't. This applies especially to the Office of the Comptroller General, which does a follow-up on the Comptroller General's recommendations, and if there are divergences of opinion, which does happen, you'll hear certain Ministers commenting on them, and occasionally the President of the Treasury Board.

Senator Simard: That's what I wanted to know. Thank you.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'aimerais aborder un sujet que j'ai soulevé plus

[Text]

the extramural performances which are dealt with at page 118, because I suspect that the secretariat has this sort of thing at the top of its mind.

Mr. Veilleux: I am not sure that we will have the detail at hand, senator, but we will undertake to answer your questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In addition, under science and technology there is the provision of considerable new money for "Space Station—various provinces". Could you elaborate on that?

Mr. Darling: If I may, senator, to go back to your question on contributions to extramural performers under the Biotechnology Research Program, which involves \$1 million, that program is related to the Biotechnology Institute in Montreal that was constructed in the last few years to be opened, according to my information here, in early 1987. The funds represent a contribution that the government is making towards the cost of operating this facility. It is a new facility that is attempting to pull together research in both the private and the public sectors.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in thinking that this is the only one of its kind in Canada?

Mr. Darling: No, the information I have is that there is another biotechnology institute in Saskatoon which is also related.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is a little different, however, is it not?

Mr. Darling: You may be correct, it is a little different. I recollect that there were also plans for an institute in Winnipeg. I am not certain of the disposition of those.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think I know what that is all about, and it is a very good thing. What about the space station and why "various provinces"?

Senator Doody: It is a big space station.

Mr. Darling: What senators see on this table at page 118 is an indication, first of the total estimated cost of Canadian participation in this project, which is \$797 million spread over a period estimated to terminate in the year 2000 or 2001. Therefore, they are looking at a total cost over a period of time of approximately 15 years. The reason for the reference to various provinces is that it is the intention of the government to see that expenditures on the space station, or at least the contracts relating to this activity, are allocated to various businesses located in all provinces of the country, if possible. At this time, however, because the project is very much in the planning stage, it is not possible to be precise with respect to which provinces and how much in each province.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This, therefore, does not refer to payments or grants to provincial governments?

Mr. Darling: No, sir, it is an indication of where the federal funds are expected to be disbursed.

[Traduction]

tôt, en l'occurrence les réalisations extra-muros dont il est question à la page 118, parce que je soupçonne le Secrétaire du Conseil du Trésor d'avoir ce genre d'exemple en tête.

M. Veilleux: Je ne suis pas sûr d'avoir en main tous les détails nécessaires, sénateur, mais je vais essayer de répondre à vos questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par ailleurs, sous la rubrique Sciences et Technologie, une somme considérable est affectée au poste «Station spatiale—diverses provinces». Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

M. Darling: Si je peux me permettre, sénateur, j'aimerais revenir à votre question au sujet des fonds alloués aux exécutants extra-muros dans le cadre du Programme de recherche en biotechnologie. Ce programme, dont le coût s'élève à 1 million de dollars, est relié à l'Institut de biotechnologie de Montréal construit récemment et dont l'ouverture devrait avoir lieu, si mes renseignements sont exacts, au début de 1987. Ces fonds représentent la contribution du gouvernement à l'égard des frais de fonctionnement de cet établissement. L'objectif de l'institut sera d'unir les efforts des secteurs public et privé dans le domaine de la recherche.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je ne m'abuse, il s'agit là du seul établissement du genre au Canada?

M. Darling: Non, selon mes renseignements, il existe un autre institut de biotechnologie à Saskatoon.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Sa vocation est quelque peu différente, n'est-ce pas?

M. Darling: Peut-être. Je crois me souvenir aussi que l'on prévoit construire un institut semblable à Winnipeg. J'ignore cependant où en est rendu ce projet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est à peu près tout ce que je voulais savoir. Qu'en est-il de la station et pourquoi préciser «diverses provinces»?

Le sénateur Doody: C'est probablement une énorme station spatiale.

M. Darling: Ce qui est indiqué au tableau de la page 118 correspond au montant total approximatif de la participation canadienne à ce projet, soit 797 millions de dollars répartis sur une période devant prendre fin en l'an 2000 ou 2001. Il s'agit donc d'un montant total évalué pour une période d'environ 15 ans. Si la mention «diverses provinces» est ajoutée, c'est que le gouvernement a l'intention de faire profiter l'ensemble des provinces des retombées de la construction de cette station spatiale. Il est cependant impossible, pour le moment, de préciser dans quelle mesure chaque province va bénéficier de ces retombées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il n'est donc pas question ici de versements ou de subventions aux gouvernements provinciaux?

M. Darling: Non. Ce chiffre est simplement une indication du montant que le gouvernement fédéral s'attend à déboursier.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Now that we have taken care of that item, I should like to refer to page 40 under Energy, Mines and Resources, where there is the authorization for loans to NewGrade Energy Inc. for the study and construction of a heavy oil upgrader in Saskatchewan. Is this kind of intervention based on a policy? If so, what loans have been made previously for the study and construction of heavy oil upgraders?

Mr. Darling: The information I have is that we are looking at a project whose total estimated cost is quite large and with respect to which the federal government has been asked to provide a guarantee of the total cost, which is some \$275 million. At the present time, however, negotiations have not been concluded with private sector borrowers to advance those sums. The federal government is only undertaking to guarantee 35 per cent of the project. In the meantime, there was a requirement to proceed with the feasibility studies relating to that project and authority was given for bridging loans of up to \$23.8 million. \$3.4 million was authorized through supplementary estimates (C) in 1985-86 and \$20.4 million is the amount, I believe, that is being requested to cover costs up to July 31, 1986. Once the term financing is arranged, all of these loans will be repaid.

The Chairman: I have a supplementary question. I do not know whether you have the information here, but what is NewGrade Energy Inc.? Is that a crown corporation or a private corporation? Have you any details on that corporation?

Mr. Darling: I would not like to mislead the committee, Mr. Chairman. My information is that both the governments of Canada and Saskatchewan, along with the Consumers Co-Operative Refineries Limited, are involved in this project. I would have to get further information for the committee on the specifics as to who are the shareholders of this corporation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That would be very useful.

The Chairman: Yes, it would help to evaluate the amounts of money that are being spent if we know exactly where they are to go and who are the beneficiaries.

Mr. Darling: We will undertake to provide that information.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Referring now to page 76 of the estimates under "Justice", there are grants to provinces for programs to combat impaired driving. What is the nature of those programs?

Are they advertising programs?

Mr. Darling: Senator, the government passed Criminal Code amendments which came into effect approximately a year ago to considerably stiffen the penalties for impaired driving. The purpose of these funds is to promote the awareness of these amendments and the awareness of the consequences of driving while impaired through a co-operative program involv-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais maintenant passer à la page 40, sous la rubrique Énergie, Mines et Ressources, où se trouve l'autorisation relative aux prêts à la société NewGrade Energy Inc. pour la construction d'une usine de valorisation du pétrole lourd en Saskatchewan et pour l'étude se rapportant à cette usine. Cette intervention découle-t-elle d'une politique? Sinon, a-t-on déjà consenti des prêts à des fins semblables?

M. Darling: Selon les renseignements que j'ai en main, le projet envisagé nécessitera des investissements considérables, et le gouvernement fédéral s'est engagé à garantir la totalité des prêts contractés aux fins de sa réalisation, ce qui lui occasionnera des déboursés d'environ 275 millions de dollars. Jusqu'ici, aucune entente n'a cependant été conclue avec les emprunteurs du secteur privé au sujet de l'optention des sommes en question. Le gouvernement fédéral s'est simplement engagé à garantir 35 p. 100 des coûts du projet. Comme il faudra entre-temps procéder à des études de faisabilité, des crédits d'appoint de 23,8 millions de dollars ont été autorisés. La somme de 3,4 millions de dollars a été autorisée au moyen du budget supplémentaire des dépenses (C) en 1985-1986 et la somme de 20,4 millions de dollars est, si je ne m'abuse, celle qui est demandée pour couvrir les coûts jusqu'au 31 juillet 1986. Une fois les modalités du financement à terme établies, tous ces prêts vont être remboursés.

Le président: Je voudrais poser une question supplémentaire. Je ne sais pas si vous avez l'information en main, mais qu'est-ce que la société NewGrade Energy Inc.? S'agit-il d'une société d'État ou d'une société privée? Avez-vous quelques précisions à donner sur cette société?

M. Darling: Je ne voudrais pas induire le Comité en erreur, monsieur le président. Je crois savoir que les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan, de même que la société Consumer Co-Operative Refineries Limited, prennent tous part à ce projet. Je devrai me renseigner pour savoir qui sont les actionnaires de cette société.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce serait très utile.

Le président: Nous pourrions évaluer les sommes qui sont dépensées si nous savions exactement à quoi elles sont affectées et qui en sont les bénéficiaires.

M. Darling: Nous nous engageons à vous fournir ces renseignements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la page 66 du budget des dépenses, sous la rubrique «Justice», figurent des subventions accordées aux provinces au titre de programme visant à lutter contre la conduite avec facultés affaiblies. Quelle est la nature de ces programmes?

S'agit-il de programmes de publicité?

M. Darling: Monsieur le sénateur, le gouvernement a adopté des amendements au Code criminel qui sont entrés en vigueur il y a environ un an afin d'imposer des peines plus sévères concernant la conduite avec facultés affaiblies. Ces fonds visent à sensibiliser la population sur ces amendements et sur les conséquences de la conduite avec facultés affaiblies au moyen d'un

[Text]

ing the provinces as well as community associations. They are essentially expenditures of an advertising nature.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Under the section delineating contributions for legal policy and program development, I gather that you do assist municipalities in constructing courtroom facilities. I note that there is one listed here for the constituency of Central Nova. In what other constituencies under this program has a grant been made for the construction of courtroom facilities?

Mr. Darling: I do not have that information, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could we have information on this specific one?

Mr. Darling: We will undertake to provide that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You realize that this is the Prime Minister's former constituency.

Mr. Darling: My understanding is that the government made a decision to provide support to the construction of this particular court house, which was completed and opened, I believe, last summer. So what you have here is a request to contribute to the actual construction costs during the construction period, to reimburse the cost of construction through the mechanism of a grant.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What I am asking is: Is this an established program, or is this a one-shot expenditure; and, if it is a one-shot expenditure, on what basis was this particular court building selected?

Mr. Darling: I do not have information on the basis for the selection of that particular program or for that particular court being selected over any other provincial or municipal court that might be under construction.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you saying that there is not a general program?

Mr. Darling: To the best of my knowledge, there is not a general program.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you know of any other instance that has come to the attention of the Treasury Board?

Mr. Darling: I am not aware of any instance, but that does not mean that there are not other instances.

The Chairman: Senator Marsden, are you also in Justice?

Senator Marsden: No.

The Chairman: I am wondering why we did not provide a lawyer from the Justice Department for the defence of the minister, Sinclair Stevens, instead of paying for outside lawyers. Can you comment on that?

Pourquoi ne pas employer les avocats à l'emploi du ministère de la Justice pour défendre nos ministres, au lieu d'engager des avocats de l'extérieur qui coûtent les yeux de la tête?

[Traduction]

programme de coopération entre les provinces et les associations communautaires. Il s'agit essentiellement de publicité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans la section qui énumère les contributions à l'égard de la politique juridique et de l'établissement de programmes, je crois avoir compris que vous octroyez des fonds aux municipalités pour la construction de palais de justice. Je remarque que certains de ces fonds sont alloués à la circonscription de Central Nova. Quelles autres circonscriptions profitent d'une subvention en vertu de ce programme?

M. Darling: Je ne sais pas, monsieur le sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourriez-vous obtenir cette information?

M. Darling: Nous allons le faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous êtes conscient qu'il s'agit de l'ancienne circonscription du premier ministre.

M. Darling: Je crois savoir que le gouvernement a pris la décision de subventionner la construction de ce palais de justice, terminée depuis l'été dernier il est maintenant ouvert. Il s'agit ici d'une demande de subvention qui couvre les coûts réels de construction, pendant la période de construction. Les coûts de construction sont donc remboursés au moyen d'une subvention.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais savoir s'il s'agit d'un programme établi, ou d'une dépense ponctuelle et, s'il s'agit d'une dépense ponctuelle, pourquoi avoir choisi d'accorder une subvention pour la construction de ce palais de justice en particulier?

M. Darling: Je ne sais pas pourquoi ce programme a été établi et ce palais de justice choisi plutôt que tout autre qui pourrait être en construction.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voulez-vous dire qu'il ne s'agit pas d'un programme général?

M. Darling: Que je sache, il ne s'agit pas d'un programme global.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Connaissez-vous d'autres cas dont aurait pris connaissance le Conseil du Trésor?

M. Darling: Je ne connais pas d'autres cas, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y en a pas.

Le président: Madame la sénatrice Marsden, vous intéressez-vous également au domaine de la justice?

Le sénateur Marsden: Non.

Le président: Je me demande pourquoi nous n'avons pas fait appel à un avocat du ministère de la Justice pour défendre le ministre Sinclair Stevens, plutôt qu'à un avocat de l'extérieur du gouvernement que nous devons payer. Pouvez-vous commenter ce point?

Why not use Justice Department lawyers to defend our ministers, instead of hiring lawyers from outside the department who cost us an arm and a leg?

[Text]

M. Veilleux: Je pense que, une fois la décision prise de procéder par voie d'enquête judiciaire, c'est alors le juge Parker qui décide de la façon de mener son enquête.

Deuxièmement, le ministre en cause, monsieur Stevens peut choisir l'avocat qui pourra mieux le défendre. C'est son choix.

Troisièmement, la Couronne fédérale est représentée par un avocat représentant le ministère de la Justice.

Le président: De plus?

M. Veilleux: Oui.

Senator Marsden: We are all agog about the accounting that has been going on in the basement of the White House. Therefore I would like to refer you to page 126, under the heading of "Solicitor General", concerning the CSIS, which shows an amount of \$16,485,000. How can we know whether any of that is for arms shipments to Iran? Of course, I understand that they are not going to tell us what they are spending it on exactly, but we do have newspaper accounts of terrorist activities, and I must say that the events of yesterday raise serious questions about the accountability of those funds.

Mr. Darling: I think there are two questions here. The first is: Do we know what the funds are being spent for? In very general terms, when the Security Service was separated from the RCMP, there was a requirement to establish a division of responsibilities and activities between the two organizations. Inevitably in the process certain shared facilities could no longer be shared, and certain access to common stores, and so on, were not available. So part of this fund is simply to establish the level of operational capability required to maintain the Security Service, where it has had to create its own central administration, occupy its own headquarter space instead of the space previously shared with the RCMP.

The government has also been concerned about the rise of terrorism and has undertaken certain initiatives generally to combat terrorism; and certain of those initiatives have been directed toward the Security Service. So the funds requested are in those general program areas.

The second part of your question, senator, is really related to the question of accountability. As I recall the act that established the Security Service, there was a committee of Privy Councillors established to overview the Security Service, which reports directly to Parliament and not to any minister; and it is through that mechanism that the accountability for the actions of the Security Service is reported.

Senator Marsden: I am exaggerating the case slightly, but do Treasury Board guidelines apply to the CSIS? This is operating costs and not person-years, but would your guidelines apply?

Mr. Darling: In very specific terms, the Security Service has a considerable degree of latitude as compared to an ordinary department of government. The Treasury Board ministers have the responsibility to overview the total budget request, but we do not, for example, maintain allotment controls, nor do we maintain person-year controls on the Security Service, of the type that are provided on all other government departments.

[Traduction]

Mr. Veilleux: Firstly, I think that once the decision was made to hold a judicial inquiry, it was up to Justice Parker to decide how he wished to proceed.

Secondly, Mr. Stevens, the Minister in question, was entitled to hire the lawyer he felt could best defend him. It was his choice.

And thirdly, the Crown is in fact represented by a lawyer from the Department of Justice.

The Chairman: The Crown is also represented?

Mr. Veilleux: That's correct.

Le sénateur Marsden: Nous grillons tous d'envie d'en savoir davantage sur la comptabilité qui a été effectuée dans le sous-sol de la Maison blanche. Je voudrais que vous vous reportiez à la page 126, sous la rubrique «Solliciteur général» concernant le SCRS, où figure la somme de 16 485 000 \$. Comment savoir si une partie de cette somme a été consacrée à l'expédition d'armes en Iran? Bien sûr, je comprends qu'on ne va pas nous dire à quoi exactement sont affectées ces sommes, mais nous lisons dans les journaux le compte rendu des actes terroristes et je dois dire que les événements d'hier soulèvent de sérieuses questions concernant la comptabilité de ces fonds.

M. Darling: Je crois qu'il y a ici deux questions. La première est: savons-nous à quoi ces fonds sont affectés? Très généralement, lorsque le service de sécurité a été séparé de la GRC, il a fallu diviser les responsabilités et les activités entre les deux organisations. Inévitablement, certaines installations qu'elles partageaient auparavant ne pouvaient plus l'être de même que l'accès à certains entrepôts ne pouvaient pas non plus l'être. Une partie de cette somme sert donc simplement à l'établissement du niveau de fonctionnement nécessaire pour le service de sécurité, comme il a dû créer sa propre administration centrale, occuper son propre siège social plutôt que l'espace qu'il partageait auparavant avec la GRC.

Le gouvernement est également très préoccupé par l'accroissement des actes terroristes et a entrepris certaines initiatives pour les combattre. Certaines d'entre elles relèvent du service de sécurité. Les fonds demandés sont donc consacrés à ces domaines de programmes généraux.

La deuxième partie de votre question, madame la sénatrice, a en fait trait à la comptabilité. La loi qui a établi le service de sécurité prévoyait la formation d'un comité de conseillers privés chargé de superviser le service de sécurité et de faire rapport directement au Parlement, non pas à un ministre. Et la comptabilité des activités du service de sécurité est donc rapportée de cette façon.

Le sénateur Marsden: J'exagère peut-être un peu, mais les lignes directrices du Conseil du Trésor s'appliquent-elles au SCRS? Il s'agit des coûts de fonctionnement, non pas des années-personnes, mais les lignes directrices s'appliquent-elles?

M. Darling: Pour être très précis, le service de sécurité a énormément de latitude comparativement à un ministère normal du gouvernement. Les ministres du Conseil du Trésor ont la responsabilité de superviser l'ensemble des demandes au titre du budget, mais nous ne contrôlons pas, par exemple, les affectations ni les années-personnes du service de sécurité,

[Text]

Senator Marsden: That is very interesting; thank you.

The Chairman: You said that the special committee is supposed to report. When is it supposed to report?

Mr. Darling: I believe that Mr. Atkey was before a parliamentary committee last week. He is the chairman of that committee.

The Chairman: So it will report to the House?

Mr. Darling: Yes.

The Chairman: And eventually we will get the report, no doubt.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I would like to refer to page 112, which refers to a "Grant to Baie Verte Mines Inc. to permit the Corporation to repay debts due the Crown". Am I correct in saying that in effect what you are doing is writing off the debts?

Mr. Veilleux: Technically, in a way, senator, you could say that. As you are probably no doubt aware, the Financial Administration Act, as it now stands, does not allow the writing off of those kinds of debts.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. So you make a grant and then they—

Mr. Veilleux: That's right—with the undertaking, I should add, that possibly following a recommendation by this committee the Financial Administration Act be amended to allow for these things; and the President of the Treasury Board has undertaken to seek amendment to the Financial Administration Act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Can you tell us briefly how the corporation incurred this indebtedness?

Mr. Darling: Senator, we will have to provide that information for you. I think the loan was incurred in 1978 or 1979, but I would like to get back to you with specific information on that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I should like to refer to page 128, which refers to an item "Acquisition of passenger vessels for Marine Atlantic Inc.". Why would that item not have been in the main estimates? Would I be correct in assuming that there was either a loss of a vessel which is now being replaced or that there is an opportunity to acquire a vessel at an advantageous price?

Mr. Darling: I am looking for the specific details. Actually three vessels are being financed in part through the proceeds of this loan. The vessels in question are, first, a passenger ferry; second, the acquisition of a freighter offshore to be modified in Canada; and, third, the acquisition of a vessel, and I am afraid that I do not have the details or the total cost of that vessel. What you see there is additional funding for three vessels, the total cost of which I do not have at the moment.

[Traduction]

comme nous le faisons pour d'autres ministères du gouvernement.

Le sénateur Marsden: C'est très intéressant, je vous remercie.

Le président: Vous avez dit que le comité spécial était censé déposer son rapport. Quand doit-il le faire?

M. Darling: Je crois que M. Atkey a comparu devant un comité parlementaire la semaine dernière. Il est le président du comité.

Le président: Il va donc déposer son rapport à la Chambre?

M. Darling: Oui.

Le président: Et nous l'obtiendrons éventuellement, sans aucun doute.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je voudrais que vous vous reportiez à la page 112, où figure une subvention à la société Baie Verte Mines Inc. afin de permettre à cette société de rembourser ses dettes envers la Couronne. Ai-je raison de dire qu'il s'agit en fait d'une radiation des dettes?

M. Veilleux: Vous avez en quelque sorte raison, monsieur le sénateur. Comme vous le savez probablement, la Loi sur l'administration financière ne permet pas, dans son état actuel, de radier ce type de dettes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Vous accordez donc une subvention après quoi...

M. Veilleux: C'est exact, contre l'engagement, dois-je ajouter, à la suite d'une recommandation de ce comité, de modifier la Loi sur l'administration financière pour permettre l'adoption de mesures du genre. Le président du Conseil du Trésor s'est engagé à faire modifier la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourriez-vous nous expliquer brièvement comment cette société s'est endettée de la sorte?

M. Darling: Sénateur, nous devons vous fournir ce renseignement plus tard. Je crois que le prêt a été consenti en 1978 ou 1979, mais je préférerais vous donner des renseignements plus précis à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous réfère à la page 129 au poste intitulé: «Nouveaux navires à passagers—Marine Atlantique». Pourquoi ce poste n'a-t-il pas été inclus dans le budget principal? Ai-je tort de présumer qu'il s'agit du remplacement d'un navire abandonné ou qu'on profite de l'occasion pour acheter un navire à un prix avantageux?

M. Darling: Je vais obtenir les explications voulues. Effectivement, ces trois navires seront financés partiellement par cet emprunt. Il y aura d'abord l'acquisition d'un traversier, puis d'un caboteur hauturier qui sera modifié au Canada, et troisièmement, un autre navire, mais j'ai bien peur de ne pas avoir tous les détails concernant cet achat. Le montant que vous avez ici représente les fonds supplémentaires requis pour l'achat de ces trois navires, dont j'ignore le coût total à ce moment-ci.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why did the agency or corporation not anticipate this expenditure and put it in the main estimates?

Mr. Darling: Part of the explanation is that they could not at the time identify with the government a source of funds to finance the construction of the vessel, and it is only subsequent to the preparation of the main estimates that the government agreed with the corporation on the source of funds to be made available. Once again, I can certainly provide you with the details on those three vessels.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That would be helpful. Let us move to page 134 of the estimates and Treasury Board Vote 21a, "Privatization and Regulatory Affairs." I am interested in the large item of \$6 million for professional and special services. Can you tell me more about that item?

Mr. Veilleux: This item is primarily for the retention of professional investing firms to do valuations of, for instance, assets. They would be retained by the government to provide an independent evaluation of assets to be marketed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So some of this money has not yet been expended?

Mr. Veilleux: Yes, I would think so.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would we know where the money has gone, or is it too early to ask that question? Should I wait?

Mr. Darling: Certainly since this office was only established by the Prime Minister about two or three months ago, at the beginning of August, not too much of the money would have been committed at this point in time. We could provide you with details of what has been committed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think it would be unreasonable for me to ask at this point. I shall ask the question perhaps a year from now.

The Chairman: If there are no further questions, on behalf of the committee I thank the witnesses for appearing here tonight.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi l'organisme ou la société en question n'a-t-il pas prévu cette dépense dans le budget principal?

M. Darling: D'abord parce qu'à ce moment-là il n'a pas été possible de déterminer d'où viendraient les ressources pour le financement de la construction de ce navire, et ce n'est qu'après avoir préparé le budget principal que des ententes ont été prises entre le gouvernement et cette société. Je le répète, je pourrais vous fournir tous les détails si vous le souhaitez.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela nous aiderait. Passons maintenant à la page 135 au budget du Conseil du Trésor, crédit 21a, intitulé: «Privatisation et réglementation». J'aimerais avoir des explications sur le poste de 6 millions de dollars pour services professionnels et spéciaux. Pourriez-vous me donner des détails à ce sujet?

M. Veilleux: Il s'agit principalement des honoraires d'une société professionnelle d'investissement qui sera chargée d'évaluer certains éléments d'actif, par exemple. Le gouvernement requerrait ses services pour obtenir une évaluation indépendante de certains éléments d'actif qu'il voudrait vendre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Une partie de cet argent n'est donc pas encore dépensée?

M. Veilleux: Je le pense.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourrions-nous savoir à quelles fins cet argent a été utilisé, ou est-il trop tôt pour répondre à cette question? Devrions-nous attendre?

M. Darling: Vu que ce bureau n'a été établi par le premier ministre qu'il y a deux ou trois mois, soit au début d'août, il est évident qu'il n'y a pas une très grande part de cette somme qui a déjà été engagée. Nous pourrions vous fournir ces détails.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois qu'il serait peut-être déraisonnable de le faire pour le moment. Je reposerai peut-être la question dans un an.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier les témoins de s'être rendus à l'invitation du Comité.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, December 18, 1986

Le jeudi 18 décembre 1986

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule fascicule concernant:

The examination of the Supplementary
Estimates (B) laid before Parliament
for the fiscal year ending March 31, 1987

L'étude du Budget supplémentaire (B)
déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1987

FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hicks	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hicks	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, December 17, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31st March, 1987, tabled in the Senate on 17th December, 1986.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 17 décembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987, déposé au Sénat le 17 décembre 1986.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 18, 1986
(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Doody, Frith, Haidasz, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Argue, Corbin, and Olson. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From Agriculture Canada:*

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;

Mr. Frank A. Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy;

Mr. Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Protection Programs.

From Treasury Board:

Mr. R. Bilodeau, Assistant Secretary.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 17, 1986, examined Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1987.

The Chairman reported that at its meeting of October 22, 1986 the Sub-committee on Agenda and Procedure agreed, on motion, to have 900 copies of the Proceedings of this Committee printed.

Mr. Noreau made a short opening statement, following which he and the other witnesses answered questions.

It was agreed that a report be prepared on Supplementary Estimates (B) and in compliance with Rule 78(1) that the report be presented in the Senate.

At 1:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 DÉCEMBRE 1986
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Doody, Frith, Haidasz et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Argue, Corbin et Olson. (3)

Représentant le Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**D'Agriculture Canada:*

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;

M. Frank A. Claydon, sous-ministre adjoint, Politique;

M. Gilles Lavoie, directeur général, Service de l'aide financière aux agriculteurs.

Du Conseil du Trésor:

M. R. Bilodeau, secrétaire adjoint.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1986, le Comité étudie le budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1987.

Le président annonce que lors de sa séance du 22 octobre 1986, le Sous-comité du programme et de la procédure a convenu, par l'adoption d'une motion, de faire imprimer 900 exemplaires du procès-verbal du Comité.

M. Noreau fait une courte déclaration et lui et les autres témoins répondent ensuite aux questions.

Le Comité convient de rédiger un rapport sur le budget supplémentaire (B) et de le présenter au Sénat aux termes du paragraphe 78(1) du Règlement.

A 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

THURSDAY, December 18, 1986

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1987, were referred, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 17, 1986 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses:

From Agriculture Canada:

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;
Mr. Frank R. Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy;
Mr. Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Protection Programs.

From the Treasury Board:

Mr. R. Bilodeau, Assistant Secretary, Program Branch.

Supplementary Estimates (B) totalling \$300.0 million is the second Supplementary Estimate for the 1986-87 year, all of which is being requested as new spending authority by Agriculture Canada for its Special Canadian Grains Program.

This program, which was first announced in the debate following the Speech from the Throne, is intended to assist Canadian grain and oilseed growers as a result of falling world prices brought on by the action of the United States and the European Economic Community (EEC). Canadian grain and oilseed growers receive a subsidy dependent upon the crop they grow, their 1986 acreage, the variability in yield per acre in the different regions of Canada, and the extent to which they are affected by the U.S. and EEC actions. The program is expected to run for two years costing approximately one billion dollars. The anticipated need for this fiscal year is \$300 million, the amount of the request in these Supplementary Estimates B; the remaining \$700 million is to be requested in the Main Estimates, 1987-88.

During the course of the hearing, a number of policy issues were raised regarding the Special Canadian Grains Program such as the amount of the subsidy under the program and the elements of the formula used to calculate this subsidy. Witnesses agreed to provide information to the Committee explaining the method used to arrive at this formula. The Committee also questioned the impact of low grain prices on the market price of red meat. It was the opinion of the Committee that the policy matters raised should be referred to the Standing Senate Committee on Agriculture.

Le JEUDI 18 décembre 1986

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987 et conformément à son ordre de renvoi du mercredi 17 décembre 1986, présente le rapport suivant:

Le Comité a recueilli les témoignages des témoins suivants:

D'Agriculture Canada:

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;
M. Frank A. Claydon, sous-ministre adjoint, Politique;
M. Gilles Lavoie, directeur général, Service de l'aide financière aux agriculteurs.

Du Conseil du Trésor:

M. R. Bilodeau, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Le Budget supplémentaire (B) totalisant 300 millions de dollars est le second budget supplémentaire établi pour l'exercice financier 1986-1987, le tout étant censé faire l'objet d'une autorisation de dépense demandée par Agriculture Canada pour mettre en œuvre son Programme spécial canadien des grains.

Ce programme, qui fut annoncé pour la première fois au cours des débats qui ont suivi le discours du Trône, a été conçu pour aider les producteurs canadiens de grains et d'oléagineux à la suite de la chute des prix mondiaux résultant des mesures prises par les États-Unis et la Communauté économique européenne (CÉE). La subvention qui sera versée aux producteurs canadiens de grains et d'oléagineux dépendra du genre de céréale qu'ils cultivent, de la superficie cultivée en 1986, de la variabilité du rendement à l'acre dans les différentes régions du Canada et du niveau de préjudice qu'ils ont subi à la suite des mesures prises par les É.-U. et la CÉE. Le programme est censé durer deux ans et coûtera environ un milliard de dollars. Le 300 millions de dollars demandés dans ce budget supplémentaire (B) devraient répondre aux besoins de la présente année financière; les autres 700 millions figureront dans le budget principal de l'exercice 1987-1988.

Au cours de l'audience, le Programme spécial canadien des grains a soulevé un certain nombre de questions d'ordre administratif telles que le montant de la subvention prévue par le Programme et les éléments de la formule qui ont servi à calculer cette subvention. Les témoins ont accepté de fournir au Comité des renseignements sur la méthode utilisée pour en arriver à cette formule. Le Comité a également interrogé les témoins sur l'impact que peuvent avoir les bas prix des grains sur les prix du marché de la viande rouge. Le Comité est d'avis que les questions d'ordre administratif qui ont été soulevées devraient être déferées au Comité sénatorial permanent de l'Agriculture.

The Committee was of the opinion that there was no need for this Supplementary Estimate since Vote 5—Contingency Fund of the Treasury Board could have been used to initiate this program. This reveals the implications of conferring on the government the wide discretionary powers provided in Vote 5 of the Treasury Board which this Committee raised in its Third Report.

Respectfully submitted,

Le président

Fernand-E. Leblanc

Chairman

Le Comité estime également que le présent budget supplémentaire n'était pas nécessaire puisque le Crédit n° 5 intitulé «Fonds pour éventualités du Conseil du Trésor» aurait pu servir à lancer ce programme. Ceci indique que le fait de conférer au gouvernement les pouvoirs discrétionnaires prévus au Crédit n° 5 du Conseil du Trésor n'est pas sans avoir des conséquences, et cette question a été soulevée par le Comité dans son troisième rapport.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 18, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the supplementary estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1987.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair

The Chairman: Honourable senators, on October 22 the steering committee, on a motion of Senator Simard, agreed to have 900 copies of our proceedings printed. This information is for honourable senators and others who may be interested in the number of copies that we print of these proceedings. The previous number was 1,000, so we have reduced the number by 100.

Senator Frith: That was done after taking into account the usage, and so on, I assume?

The Chairman: Yes. This is the first meeting of the committee to examine the supplementary estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year 1986-87. We have the pleasure of having as witnesses from Agriculture Canada, Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister, and Mr. Frank A. Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy. From the Treasury Board we have Mr. R. Bilodeau, Assistant Secretary. I see four gentlemen at the table but I have information about three here.

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister, Agriculture Canada: Mr. Chairman, if I may introduce Mr. Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Programs.

The Chairman: I understand, Mr. Noreau, that you have a brief opening statement to start off the discussion.

Mr. Noreau: Mr. Chairman, I have no printed statement to distribute. I was advised late yesterday that I would be appearing before the committee this morning, but perhaps it would be useful if I made a few remarks to highlight the program that this supplementary estimate is about.

Essentially this supplementary estimate is sought to provide money for an interim measure to address the grain income problems resulting from weak international markets and the U.S.-European Community trade war. As you most likely know, the European Community and the United States are using various policies to attempt to increase their sales of grain and oilseed in the world market. The competition between them has resulted in virtually a global trade war.

Other grain producing countries like Canada are in a difficult situation, for they do not have the financial resources to match those massive subsidies offered by the U.S. and the European Community.

The program we are talking about will provide \$1 billion dollars of supplementary income payments to grain and oilseed

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 décembre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le 22 octobre, le Comité de direction, sur motion du sénateur Simard, a accepté que 900 exemplaires de nos délibérations soient imprimés. Je donne ce renseignement pour les honorables sénateurs et tous ceux qui désirent savoir combien d'exemplaires nous imprimons de ces délibérations. Auparavant, c'était 1 000, de sorte que nous en imprimons maintenant 100 de moins.

Le sénateur Frith: Cette réduction a été faite après qu'on ait tenu compte de l'utilisation, etc., je présume?

Le président: Oui. Il s'agit aujourd'hui de la première réunion du Comité pour examiner le budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière 1986-1987. J'ai le plaisir d'accueillir des témoins d'Agriculture Canada, soit M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre et M. Frank A. Claydon, sous-ministre adjoint, Politique. Du Conseil du Trésor, nous recevons M. R. Bilodeau, secrétaire adjoint. Je vois qu'il y a quatre personnes à la table mais on m'avait dit qu'il n'y en aurait que trois.

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre, Agriculture Canada: Monsieur le président, permettez-moi de vous présenter M. Gilles Lavoie, directeur général, Direction générale du Service du revenu agricole.

Le président: Je crois savoir, monsieur Noreau que vous avez une brève déclaration préliminaire à faire pour lancer la discussion.

M. Noreau: Monsieur le président, je n'ai toutefois aucun document à distribuer. J'ai appris tard hier que je comparais devant le Comité mais il serait peut-être utile que je fasse quelques observations pour décrire le programme dont traite ce budget supplémentaire.

Essentiellement, nous voulons par ce budget supplémentaire obtenir de l'argent pour financer une mesure provisoire qui s'attaquera aux problèmes des recettes tirées des céréales, causés par la faiblesse des marchés internationaux et la guerre commerciale entre les États-Unis et la Communauté européenne. Comme vous le savez fort probablement, la Communauté européenne et les États-Unis utilisent diverses politiques pour tenter d'augmenter leurs ventes de céréales et d'oléagineux sur les marchés mondiaux. La concurrence entre eux a dégénéré en une guerre commerciale pratiquement mondiale.

Les autres pays producteurs de céréales comme le Canada sont dans une situation difficile car ils n'ont pas les ressources financières pour faire le poids à ces subventions extraordinaires offertes par les États-Unis et la Communauté européenne.

Le programme dont nous parlons permettra de verser un milliard de dollars sous forme de paiements de revenus supplé-

[Text]

producers in 1987, based on their 1986 seeded acreage. The formula that you may be interested in has been developed in full consultation with the farm leaders. It has been said that in a sense it is their formula for distribution of the money to eligible producers. Who is eligible?—simply all grain and oilseed producers who were operating a farm as of October 3, the date of the first commitment with 1986 seeded acreage in eligible crops, which are wheat, oats, barley, mixed grain, rye, flax, granola, soybeans and sunflower.

The program is targeted at primary products, not processed products such as alfalfa pellets. That kind of product is not included because the program is limited to primary products. Potatoes and other crops like mustard seed are not included because there was no direct demonstrated impact on the prices of those commodities as a result of the U.S.-European Community subsidy action. The calculation of the payment rates is based on three factors. The first is on the seeded acreage in 1986. The second is the average regional yield or production factor multiplied by a rate of price decline, to be simplistic about it. It is more complicated than that. That gives an amount of money that will flow to the producers starting in mid-January.

In terms of the payment process, about \$300 million will be paid out in interim payments in the third week, we now expect, of January 1987. The balance will be paid out as soon as the total eligible crop volumes are known, and we expect that to be in May, probably, when all the verifications of seeded acreage and production factors have been made.

As an example, to illustrate, a grain farmer with about one-and-a-half sections of land in Saskatchewan who seeded 400 acres of wheat, 200 acres of barley and 80 acres of flax might be expected to receive \$9,300. On the other hand, a grain farmer in Kent County, Ontario, with a 300 acre farm, who seeded 50 acres of wheat, 150 acres of corn and 100 acres of soybeans might expect to receive \$8,900. We expect the average payment to be in the vicinity of \$5,000 to the farmers. This is the total payment. The initial payment that this supplementary estimate is about will be roughly one-third of the numbers I just mentioned.

I should add a couple of points. The producers who have permit books from the Canadian Wheat Board will be sent directly an interim payment along with a verification form to be completed and returned to the Department prior to the final payment. All the other producers will obtain application forms from their elevator agent or from any Agriculture Canada office or the office of the Farm Credit Corporation. If they fill out those forms and tell us about their seeded acreage, then we will be able to issue the cheque.

A final point, Mr. Chairman, is that the Minister of Agriculture is setting up two advisory committees, one for the western region and one for the eastern region, to examine and

[Traduction]

mentaires aux producteurs de céréales et d'oléagineux en 1987, en se fondant sur la superficie qu'ils ont ensemencée en 1986. La formule susceptible de vous intéresser a été élaborée entièrement en consultation avec les dirigeants du monde agricole. On a dit de cette formule que dans un sens elle servait à distribuer l'argent aux producteurs admissibles. Mais qui est admissible? Simplement tous les producteurs de céréales et d'oléagineux qui avaient une exploitation agricole au 3 octobre, date où pour la première fois une superficie devait être ensemencée en 1986 pour produire les récoltes admissibles, qui sont le blé, l'avoine, l'orge, les céréales mélangées, le seigle, le lin, le granola, les fèves soya et le tournesol.

Le programme se limite aux produits primaires et non les produits transformés, telles les boulettes d'alfalfa. Les pommes de terre et les autres récoltes comme la graine de moutarde ne sont pas visées non plus parce qu'on n'a pu démontrer que les subventions des États-Unis et de la Communauté européenne avaient une incidence directe sur le prix de ces denrées. Le calcul des taux de paiement est fondé sur trois facteurs: premièrement, la superficie ensemencée en 1986; deuxièmement, le rendement régional moyen ou le facteur de production multiplié par le taux de déclin des prix, ce qui est plus simple. Mais c'est plus complexe que cela. Ce calcul donne la somme qui sera versée aux producteurs à compter de la mi-janvier.

Quant au processus de paiement, environ 300 millions de dollars seront versés en paiement provisoire la troisième semaine, espérons-le, de janvier 1987. Le reste sera versé dès que nous connaîtrons les volumes totaux de récolte admissibles, ce qui aura lieu en mai probablement, lorsque toutes les vérifications des superficies ensemencées et des facteurs de production auront été effectuées.

À titre d'exemple, pour illustrer mes propos, un cultivateur de céréales, avec environ une section et demie de terre en Saskatchewan, dont il a ensemencé 400 acres en blé, 200 acres en orge et 80 acres en lin, pourrait s'attendre à recevoir 9 300 \$. Par ailleurs, un autre cultivateur du comté de Kent en Ontario, dont l'exploitation agricole est de 300 acres, et qui en a ensemencé 50 en blé, 150 en maïs et 100 en fèves soya, pourrait s'attendre à recevoir 8 900 \$. Nous croyons que le paiement moyen se situera autour de 5 000 \$ pour les agriculteurs. Il s'agit là du paiement total. Le paiement initial dont traite tout ce budget supplémentaire devrait correspondre environ au tiers des chiffres que je viens de mentionner.

Je devrais faire encore certaines observations. Les producteurs déjà accrédités auprès de la Commission canadienne du blé recevront directement un paiement provisoire ainsi qu'une formule de vérification qu'ils devront retourner dûment remplie au ministère avant le paiement final. Tous les autres producteurs se procureront un formulaire de demande de leur agent d'élevateur, d'un bureau d'Agriculture Canada ou de la Société de crédit agricole. Ils n'auront, pour recevoir leurs chèques, qu'à remplir lesdits formulaires, en indiquant la surface qu'ils ont ensemencée.

Ajoutons en terminant, monsieur le président, que le ministère de l'Agriculture institue en ce moment deux comités consultatifs, l'un pour la région de l'Ouest et l'autre pour la région

[Text]

resolve any possible disputes over eligibility; for example, multiple eligibility where two farmers have some kind of partnership on their farm where only one is eligible, and so on. We expect quite a few of those administration implementation problems to be dealt with, so there will be advisory committees to assist the department in going about implementation in as fair and equitable way as possible.

Mr. Chairman, I think I am going to stop here and be ready to answer any questions you may have. Thank you very much.

The Chairman: Senator Argue.

Senator Argue: No.

The Chairman: Senator Frith, you have financial expertise.

Senator Frith: Actually we are in deep trouble if I am the best financial expert in the room. I think Senator Argue will be asking most of the questions that I would hope to be asking. Would you remind us again of the products you listed? I understand they consist, essentially, of wheat and oil seeds.

Mr. Noreau: Grains and oil seeds.

Senator Frith: I heard you mention, for example, sunflower seeds.

Mr. Noreau: They are included in the so-called oil seeds category.

Senator Frith: Are they suffering from the U.S. and European Economic Community subsidies?

Mr. Noreau: Yes.

Senator Frith: In fact, all of the products you mention are subsidized by the Americans and the European Economic Community, is that correct?

Mr. Noreau: That is correct.

Senator Frith: You mentioned the advisory committee. I would refer you to page 2. Am I correct that there is some \$4 million for operating the scheme?

Mr. Noreau: That is correct.

Senator Frith: Will that take you through the whole two years? When you come back for the other \$700 million in the main estimates for 1987-88, will you have further operating expenses or have you budgeted for the whole two years with this \$4 million? Is the ratio of administration going to be about a four-to-three ratio?

Mr. Noreau: As far as we can tell, this is not going to cover the total administration costs for the whole program. We have estimated that we need \$3.9 million for the setting up of the program, the printing of the forms and getting the information to the producers and so on.

We expect to be back in the main estimates asking for about \$1.5 million for additional administrative costs to follow up on

[Traduction]

de l'Est. Ces comités seront chargés d'étudier et de régler les différends qui pourraient s'élever au sujet de l'admissibilité. Il peut s'agir par exemple d'une admissibilité multiple, c'est-à-dire au cours de laquelle deux agriculteurs font partie d'une espèce de société et où un seul d'entre eux est admissible. Nous prévoyons un nombre assez élevé de problèmes administratifs de ce genre et c'est pourquoi il y aura des comités consultatifs pour aider le ministère à les régler.

Monsieur le président, je m'arrête ici et je me mets à votre disposition pour répondre aux questions que l'on voudra bien me poser. Merci beaucoup.

Le président: Sénateur Argue.

Le sénateur Argue: Non.

Le président: Sénateur Frith, vous êtes expert en questions financières.

Le sénateur Frith: Si vous voyez en moi le meilleur expert financier qui soit dans cette pièce, vous serez bien mal pris. Je crois que le sénateur Argue posera la plupart des questions qui me viendraient à l'esprit. Voulez-vous nous rappeler un peu les produits dont vous avez dressé la liste? Ce sont surtout, je crois, le blé et les oléagineux.

M. Noreau: Les grains et les oléagineux.

Le sénateur Frith: Je vous ai entendu mentionner les graines de tournesol.

M. Noreau: Elles entrent dans la catégorie des oléagineux.

Le sénateur Frith: Cette catégorie souffre-t-elle en raison des subventions versées par les É.-U. et la Communauté économique européenne?

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Frith: Tous les produits que vous avez mentionnés sont effectivement subventionnés par les Américains et la Communauté économique européenne, n'est-ce pas?

M. Noreau: C'est juste.

Le sénateur Frith: Vous avez parlé aussi d'un comité consultatif. Je vous renvoie à la page 2. Ai-je raison de dire qu'il en coûtera quelque 4 millions de dollars pour mettre en œuvre ce programme?

M. Noreau: C'est exact.

Le sénateur Frith: Cette somme suffira-t-elle pour les deux années? Lorsque vous demanderez l'autre tranche de 700 000 dollars dans le budget principal de 1987-1988, aurez-vous d'autres dépenses de fonctionnement ou si le budget de 4 millions de dollars que vous avez établi couvre ces deux années? La proportion des frais d'administration sera-t-elle d'environ 4 à 3?

M. Noreau: Selon nous, cette somme ne suffira pas à couvrir les frais d'administration du programme. Nous avons estimé à 3,9 millions de dollars les frais de mise en place du programme, d'impression des formulaires, d'information des producteurs, etc.

Nous entendons, lors de la présentation du budget principal, demander environ 1,5 millions de dollars pour couvrir les frais

[Text]

the initial launching of the program. I do not want that figure to be taken as firm.

Senator Frith: If you will be asking for another \$700 million next year, the ratio will not be the same as four to three; in other words, you will not want another \$8 million for administration.

Mr. Noreau: That is correct. I do not expect the ratio that you now see to be repeated for the two other thirds of the payment.

Senator Frith: On page 2 under "Objects of Expenditure" you have listed "Professional and Special Services." The figure in that regard is \$1,540,000. Do you see the figure I am referring to?

Mr. Noreau: Yes, sir. Do you want an explanation?

Senator Frith: Yes.

Mr. Noreau: Essentially it refers to accounting and auditing services, temporary help for electronic data processing because there is a lot of computer work to be done, and information to communities and farmers' reviews and newspapers to make sure that they are informed.

Senator Frith: You have a separate item for that which is number 3.

Mr. Noreau: Item 3 includes printing, transportation, telephone communication and that sort of thing. We will have to enter into professional services contracts with companies that can place information clips in newspapers to make sure that we access the eligible producers.

Senator Frith: But you have allowed \$450,000 for information under item 3. I am asking you about item 4 which amounts to about \$1.5 million for professional and special services. You are now telling me about information but information is a separate item. If you include information when you answer my question, we are talking about \$2 million, is that right? You are now talking about information and I wanted a breakdown for item number 4.

Mr. Noreau: Yes.

Senator Frith: How do you make up that \$1.5 million for professional and special services?

Le président: Est-ce que l'informatique est comprise sous la rubrique «information» ou dans celle des «services professionnels et spéciaux»?

Vous avez mentionné «l'informatique», tantôt, dont vous avez besoin pour le nouveau programme.

Mr. Noreau: Monsieur le président, je pense que c'est la forme ou l'objet de dépense. Il y a de l'information dans les deux. Il y a de l'information à la fois qui sera fournie directement par notre ministère, par exemple l'envoi d'une lettre aux producteurs. Nous le ferons nous-mêmes.

Il y a, par ailleurs des services que nous devons obtenir à contrat; ceux-ci tombent sous la rubrique «services professionnels et spéciaux».

Mais, vous avez raison de dire...

[Traduction]

d'administration supplémentaires et le suivi de ce programme. Mais ne considérez pas ce montant comme absolu.

Le sénateur Frith: Si vous entendez demander un autre 700 millions de dollars l'an prochain, la proportion ne sera pas de 4 à 3; en d'autres termes, vous n'exigerez pas un autre 8 millions de dollars pour des frais d'administration.

Mr. Noreau: C'est juste. Je ne m'attends pas à ce que la proportion actuelle reste la même pour les deux autres tiers du paiement.

Le sénateur Frith: À la page 2, sous la rubrique «articles de dépense» vous avez inscrit «services professionnels et spéciaux». Le montant mentionné en regard de cet article est 1,540 000 \$. Voyez-vous ce chiffre auquel je fais allusion?

Mr. Noreau: Oui, monsieur. Vous voulez une explication.

Le sénateur Frith: Oui.

Mr. Noreau: Ce chiffre se rapporte aux frais de comptabilité et de vérification, aux services temporaires d'informatique auxquels on a beaucoup recours, et aux renseignements destinés aux collectivités, les revues et les journaux agricoles.

Le sénateur Frith: Cela est imputé à l'article 3.

Mr. Noreau: L'article 3 comprend l'impression, le transport, les communications téléphoniques et ce genre de dépenses. Il nous faut nous assurer les services professionnels de sociétés qui se chargent de placer dans les journaux des entrefilets qui atteignent les producteurs admissibles.

Le sénateur Frith: Mais vous avez déjà prévu pour cela 450 000 \$ à l'article 3. Je vous parle ici de l'article 4, où il s'agit de 1,5 million de dollars pour services professionnels et spéciaux, et vous me parlez d'information. Mais cette information est imputée à un autre article. Si vous englobez dans votre réponse le coût de l'information, le montant de l'article s'élève alors à 2 millions de dollars, n'est-ce pas? Vous me parlez d'information et je vous demande le détail de l'article 4, services professionnels et spéciaux.

Mr. Noreau: Oui.

Le sénateur Frith: Comment arrivez-vous à ce montant de 1,5 million de dollars pour services professionnels et spéciaux?

The Chairman: Does "computer work" come under "information" or under "professional and special services"?

A moment ago you mentioned the computer work needed for the new program.

Mr. Noreau: Mr. Chairman, I think we're talking about the form or the object of the expenditure. Both involve information. There's information that is provided directly by our Department, for example a letter to the producers. We do that ourselves.

Then there are services we have to contract out, and they come under professional and special services.

But you're correct in saying—

[Text]

Le sénateur Frith: Je remarque que vous lisez de vos notes. Est-ce que vous avez une répartition générale? Vous avez mentionné, par exemple l'item de la publicité.

M. Noreau: Oui, sénateur.

Le sénateur Frith: C'est combien pour la publicité?

M. Noreau: C'est estimé à environ à 1.2 millions ou 1.3 millions.

Le sénateur Frith: C'est sûrement une moyenne partie de l'argent, dans ce cas?

M. Noreau: Les services d'informatique ou les contrats de service d'informatique sont une majeure partie, oui.

Le sénateur Frith: Alors, c'est à peu près la somme de 1.2 millions, si je comprends bien, pour les agences de publicité?

M. Noreau: Les agences placeront des annonces permettant d'atteindre les fermiers éligibles. On estime qu'il y a à peu près de 60 à 80,000 producteurs à propos desquels nous n'avons pas d'information.

Ils n'ont pas de permis de la Commission canadienne du blé et nous n'avons pas de données sur eux.

Le sénateur Frith: Quelle est la proportion? Ici, je veux dire que nous avons les informations nécessaires concernant les membres de la Commission canadienne du blé, n'est-ce pas?

M. Noreau: Oui, sénateur.

Le sénateur Frith: Donc, tenant compte du total quelle proportion sont des membres de la Commission canadienne du blé?

M. Noreau: Dans l'ensemble, de tous les producteurs, ce qui inclut évidemment tous les producteurs de l'Est qui ne sont pas reflétés dans la Commission canadienne du blé. A propos de certains d'entre eux, nous avons des données sur eux parce qu'ils ont été déjà éligibles à des paiements de stabilisation sous la Loi de stabilisation des prêts agricoles. Ce n'est pas le même instrument que dans l'Ouest.

Dans l'ensemble, il y a environ 200,000 producteurs qui seront éligibles à ce programme.

Le sénateur Frith: Cela veut dire 20 p. 100?

M. Noreau: Il y en a près de 60 p. 100 pour lesquels on a des données...

Le sénateur Frith: Soixante pour cent pour lesquels on a des données?

M. Noreau: Pour lesquels on a des données; l'autre 40 p. 100, nous n'en avons pas.

Le sénateur Frith: Et, pour le 40 p. 100 qui sont membres, on n'a pas besoin de publicité, si je comprends bien?

M. Noreau: C'est le contraire sénateur. Pour 40 p. 100 de ceux-ci...

Le sénateur Frith: Très bien. Alors, 60 p. 100 sont des membres.

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Frith: Alors, ceci veut dire que pour 60 p. 100, nous n'avons pas besoin de la publicité?

M. Noreau: C'est exact, sénateur.

[Traduction]

Senator Frith: I see you're reading from your notes. Do you you have a general breakdown for this item? You mentioned, for example, publicity.

Mr. Noreau: Yes, Senator.

Senator Frith: How much goes on publicity?

Mr. Noreau: It's estimated at around \$1.2 million or \$1.3 million.

Senator Frith: That must be a major part of the total item?

Mr. Noreau: Computer services and contracted computer services are a large part of the whole item, yes.

Senator Frith: So if I understand you correctly, about \$1.2 million goes to advertising agencies?

Mr. Noreau: The agencies will place the ads that get the message across to the farmers who are eligible. It's estimated that there are about 60 to 80 thousand producers we don't know about.

They don't hold permits from the Canadian Wheat Board and we don't have any data about them.

Senator Frith: What proportion would that be? I mean, we have the necessary information for the ones who belong to the Canadian Wheat Board, don't we?

Mr. Noreau: That's correct, Senator.

Senator Frith: So of the total, what proportion belong to the Canadian Wheat Board?

Mr. Noreau: Generally speaking all producers, including, naturally, all the Eastern producers who aren't reflected in the Canadian Wheat Board. We have data for some of them because they're already qualified for stabilization payments under the Agricultural Stabilization Act. That's not the same instrument as applies to the West.

So overall we estimate that there are about 200,000 producers who will be eligible for the program.

Senator Frith: That means 20 per cent?

Mr. Noreau: There are about 60 per cent for whom we have data...

Senator Frith: Sixty per cent for whom you have data?

Mr. Noreau: For whom we have data, yes. The other 40 per cent we don't have data for.

Senator Frith: And the 40 per cent who are members, they don't need an ad campaign, if I understand correctly?

Mr. Noreau: No, the other way round, Senator. For 40 per cent of them—

Senator Frith: All right, so 60 per cent are members.

Mr. Noreau: Yes.

Senator Frith: So that means that for 60 per cent, we don't need an advertising campaign to reach them.

Mr. Noreau: That's right, Senator.

[Text]

Le sénateur Frith: Il me semble qu'il en coûte assez cher pour l'autre 40 p. 100, n'est-ce pas, pour la publicité seulement, pour l'information. En tout cas... Okay...

Quand je dis «okay», je ne veux pas dire que je trouve que c'est nécessairement «bien». J'indique seulement que je n'ai plus de questions sur ce sujet.

Alors, je cède la parole à mes collègues. Merci, monsieur le président.

Senator Argue: Perhaps I might be allowed to make a few opening remarks. It seems to me that \$5,000 per producer will not go very far in solving the terrible economic problems that these farmers face. The wheat board has been doing a good job of selling the grain, especially high-grade quality grain, but the price is way down. While the deputy minister mentioned the EEC and the United States, my own view is that the United States is the main aggressor. They have come into the market very strongly, and, as you well know, a certain portion of their grain is given away.

So this will not do anything very much to solve the underlying economic problem facing Canadian grain producers.

Senator Corbin: Senator, are you talking about the \$5,000?

Senator Argue: The deputy minister mentioned what it would work out to on the average.

Senator Corbin: Is that over the two-year program?

Senator Argue: That is the total, I take it. That is why I am using the figure with some confidence. To support what I have said, the careful element in the agriculture organizations, the stable element, the people to whom we look for sound advice—such as the United Grain Growers—have said that farmers require \$4 billion. There was a study undertaken by the professional agriculturalists in Ontario headed by the Dean of Agriculture at Guelph University, which said that \$4 billion is necessary—and I believe they meant on a yearly basis. Now we have this on a two-year basis.

What is the purpose of putting it over two years? Is that a message from the government that this program is for two years and that there will not be a supplementary or an additional deficiency program in the coming fiscal year?

Mr. Noreau: To address the latter part of your question, senator, I see two reasons which explain why the program of payment is spread over two years. The first, obviously, is to spread the fiscal impact of such a payment. By making it over two years it spreads the impact on two fiscal years, although it addresses one crop year—namely, the 1986 acreage.

The second reason is that in order to administer the program and to ensure that we do it right, we need to go at it with an interim payment and then obtain verification of acreage and other data. We do not have enough solid information to be able to send a single payment that would be fair. We would

[Traduction]

Senator Frith: It seems to me that rather a lot of money is being channelled into reaching that remaining 40 per cent. At any event... Well, okay...

When I say "okay", I don't mean it's a good idea, necessarily, but just that those are all the questions I wanted to ask on this matter.

I yield the floor to my colleagues. Thank you, Mr. Chairman.

Le sénateur Argue: On pourrait peut-être me permettre de faire quelques remarques préliminaires. Il me semble que ces 5 000 \$ par producteur n'aideront pas beaucoup à résoudre les graves problèmes économiques avec lesquels ces fermiers sont aux prises. La commission canadienne du blé s'est bien tirée d'affaire pour vendre les céréales, surtout celles de qualité supérieure, mais les prix ont beaucoup baissé. Bien que le sous-ministre ait mentionné la CEE et les États-Unis, j'estime que les États-Unis sont le principal agresseur. Ils sont venus en force sur le marché et, comme vous le savez, ils font cadeau d'une certaine partie de leurs céréales.

Ce n'est donc pas ainsi qu'on résoudra les problèmes économiques qui nuisent aux producteurs de céréales canadiens.

Le sénateur Corbin: Sénateur, parlez-vous des 5 000 \$?

Le sénateur Argue: Le sous-ministre nous a dit à combien ce chiffrerait en moyenne le paiement.

Le sénateur Corbin: Pour le programme de deux ans?

Le sénateur Argue: Si je comprends bien, il s'agit du total. C'est la raison pour laquelle j'utilise ces chiffres avec une certaine confiance. Pour appuyer mes propos, l'élément prudent des organismes agricoles, l'élément stable, les personnes vers qui nous nous tournons lorsque nous avons besoin de conseils judicieux—comme la United Grain Growers—estiment que les agriculteurs ont besoin de 4 milliards de dollars. Les agrologistes professionnels de l'Ontario, qui ont effectué une étude sous la direction du doyen de la faculté d'agriculture de l'Université de Guelph, estiment que les agriculteurs ont besoin de 4 milliards de dollars et ce, si je ne m'abuse, sur une base annuelle. On nous propose maintenant ce programme d'une durée de deux ans.

Pourquoi l'étendre sur deux ans? Le gouvernement veut-il nous faire ainsi savoir qu'il n'y aura pas de nouveau programme d'aide au cours du prochain exercice financier?

M. Noreau: Pour répondre à la dernière partie de votre question, sénateur, je puis vous donner deux raisons qui justifient l'échelonnement du programme sur deux ans. Premièrement, de toute évidence, le gouvernement veut étaler les répercussions fiscales d'un tel paiement. Il peut ainsi répartir les effets sur deux exercices financiers, même si le programme ne s'applique qu'à une campagne agricole et vise les terres cultivées en 1986.

La deuxième raison, c'est que, pour administrer correctement le programme, nous devons verser un paiement provisoire et vérifier ensuite les superficies et d'autres données. Les données que nous possédons n'étant pas assez substantielles, nous ne pouvons effectuer un seul versement qui serait équitable.

[Text]

make too many mistakes. That is the administrative reason why there are two payments.

The other point is that the \$5,000 to which I referred obviously is an average. There is a cap put on the program, which is \$25,000. There are some big producers who may get up to that amount, but, on the other hand, there are a sizable number—I do not have the figure in my head—who will get small amounts of dollars.

The other point, concerning the question of whether there will be another one, I have to say that I do not know at this point; but I believe the Minister of Agriculture has recognized many times that this is a problem that will not go away next year. You referred to a calculation by the agrologists association of \$4 billion. We have also seen that figure; but there are other calculations that mention \$2 billion, and others mention \$1.4 billion. It depends very much on the base, on the figures they use.

Senator Argue: I thank the deputy minister for his answer. However, if I am in order, I should like to put to him certain feelings held by western grain producers, because, Mr. Noreau, you are in a key position, a policy position. You are not the minister who makes the decision, but I know enough about government that deputy ministers very often have a major influence on decisions that are made.

So I wish to say that a very urgent problem is the question of the final payment for grain producers out west on high grade wheats No. 1 and No. 2. I put it to you that if they are not paid the amount of money that is coming to them, then the Government of Canada has confiscated something that should be coming to them. The confiscation may be legal, but I consider it to be most unfair and inappropriate, and there is a precedent, as I am sure the deputy minister well knows. Back in 1968, when this same sort of thing happened, where there was a surplus in the durum pool, it was being confiscated by a deficit in the spring wheat pool; and the government rectified that problem two years later by bringing in a supplementary estimate and doing justice to the durum producers.

I put it to you, and for the record, that that is exactly what should be done now. Let us hope that the waiting period does not need to be two years, but the principle should be followed. Otherwise any talk of the market economy, where producers get a return based on the quality of their product and on competition, is thrown to the wind—because no one that I know of ever thought or ever expected that this kind of thing would happen. So I put that to you, and I would appreciate your comments after I have mentioned two further points.

My second point is that farmers are very upset and disturbed. They feel that the Prime Minister promised them a two-price wheat system of up to \$10 or \$11, subject to a recommendation of a House of Commons committee. The committee made its deliberations and recommended \$10 per bushel, which I believe is worth \$200 million—but apparently that is not being done, or is not going to be done, because it was to be done on August 1, 1986. So there is \$200 million that the farmers are looking for. The estimates are from \$200

[Traduction]

Nous ferions trop d'erreurs. C'est la raison administrative pour laquelle nous effectuons deux paiements.

Par ailleurs, les 5 000 \$ dont j'ai parlé constituent de toute évidence un paiement moyen. Nous avons fixé le plafond à 25 000 \$. Certains gros producteurs obtiendront peut-être ce montant, mais un nombre assez considérable d'agriculteurs—je ne connais pas le chiffre—toucheront de petites sommes.

Pour répondre à votre question concernant l'éventualité d'un autre programme, je dois dire que je l'ignore pour l'instant; je crois toutefois que le ministère de l'Agriculture a reconnu à plusieurs reprises que ce problème ne disparaîtra pas l'an prochain. Vous avez dit que l'Association des agrologistes parlait de 4 milliards de dollars. Nous avons également vu ce chiffre, mais d'autres calculs doivent deux milliards et même 1,4 milliard de dollars. Cela dépend beaucoup des chiffres sur lesquels on se fonde.

Le sénateur Argue: Je remercie le sous-ministre de sa réponse. Toutefois, si l'on m'y autorise, j'aimerais exprimer certains des sentiments que ressentent les producteurs de céréales de l'Ouest, parce que, M. Noreau, vous occupez un poste clé, un poste décisionnel. Vous n'êtes pas le ministre qui prend la décision, mais je sais fort bien qu'au gouvernement les sous-ministres ont très souvent une grande influence sur les décisions.

Permettez-moi donc de dire qu'un des problèmes très pressants est celui du paiement final aux producteurs de céréales de l'Ouest pour leur blé n° 1 et n° 2 de qualité supérieure. Si on ne leur verse pas l'argent qui leur revient, c'est que le gouvernement du Canada a confisqué des sommes qu'ils devraient toucher. Il se peut que la confiscation soit légale, mais elle est à mon avis très injuste et inappropriée, sans compter qu'il y a un précédent, comme le sous-ministre sait bien, j'en suis convaincu. En 1968, lorsque le même genre de situation s'est présenté, parce qu'il y avait un excédent dans le compte de mise en commun de blé dur, celui-ci a été annulé par un déficit dans le compte du blé de printemps; le gouvernement a rectifié la situation deux ans plus tard en présentant un budget supplémentaire et en rendant justice aux producteurs de blé dur.

Je tiens à dire que c'est exactement ce qu'on devrait faire maintenant. Espérons que le gouvernement n'attendra pas deux ans. Il faudrait toutefois appliquer le principe. Autrement, toute la question de l'économie de marché, selon laquelle les producteurs obtiennent un profit fondé sur la qualité de leurs produits et sur la concurrence, ne rime à rien, car je ne connais personne qui se soit attendu à ce que ce genre de chose se produise. J'aimerais que vous me donniez votre opinion à ce sujet une fois que j'aurai soulevé deux autres points.

La deuxième chose que je voudrais dire, c'est que les agriculteurs sont contrariés. Ils considèrent que le Premier ministre leur a promis un double prix pour le blé, jusqu'à 10 \$ ou 11 \$, sous réserve d'une recommandation d'un comité de la Chambre des communes. Après étude de la question, le comité a recommandé 10 \$ le boisseau, ce qui revient je crois à 200 millions de dollars—mais il semble que rien ne se passe ainsi puisque des dispositions auraient dû être prises le 1^{er} août 1986. Les agriculteurs espèrent donc obtenir 200 millions de dollars.

[Text]

million to \$300 million because of high grade wheat. My own view is that the \$200 million is closer than the \$300 million.

Do you see a great deal of pressure within the system to lower the initial prices for grain next year?

Those are three policy points, but I believe it is constructive to put them forward here, because they are major issues.

Mr. Noreau: As you have said, senator, they are policy points. The question of the pools for top quality wheat being penalized, that matter is being considered right now. No decision has yet been made, but I take your point. I believe that Mr. Mayer and Mr. Wise met yesterday with representatives from the western Canadian farmers. I was not present, and I do not know what happened; but I know that it is being considered.

With respect to the two-price wheat, this, again, has not yet been finally approved by Cabinet, but I believe it has been discussed a number of times. I can only say that it is being considered.

With respect to your last point—

Senator Argue: If I might interrupt, is there any inference that it might be before Cabinet?

Mr. Noreau: No; but it has been discussed a number of times in Cabinet and committees. With respect to your last point regarding the pressure to reduce initial payments, I am not aware of that. Last spring, if my memory serves me well, the initial payment for grains from the WGSa was the highest ever—

Senator Argue: I am talking about the initial payments that farmers receive when they haul their grain to the elevators. That is where the government guarantee comes in. Those prices were reduced 18 per cent—roughly the major part of \$1 per bushel last spring. My question is: Do you sense pressure within the system to reduce those initial prices once again, which then would become effective next August 1? That is a major worry, because, if farmers cannot survive at these low prices, how on earth can they survive if the government puts the prices down even lower? That is my question.

Mr. Frank A. Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy, Agriculture Canada: Mr. Chairman, this is a decision that the government has to make each spring in terms of setting the initial prices. I suppose that the senator is aware that there are international pressures in terms of prices. However, I think this is something that the ministers will need to look at and make a decision on. I do not think we can speculate on that at this point.

Senator Argue: I can understand the position of a civil servant needing to say that, but I have to be very disappointed with the words that were used because there is no assurance there that this will not happen. Therefore I take it that the pressures are there and I am disappointed and I hope that there will be no giving in to those pressures. From what I see here with this so-called deficiency payment, the farmers got the news. We do not need \$1 million to tell the farmers of this country to come and apply for it. The government may think

[Traduction]

Les estimations vont de 200 à 300 millions de dollars en raison de la qualité supérieure du blé. Personnellement, j'ai l'impression que le chiffre devrait être proche de 200 millions de dollars.

Y a-t-il selon vous beaucoup de pressions susceptibles de faire baisser les prix initiaux des céréales l'an prochain?

Il s'agit de trois questions de politique, mais je crois qu'il vaut la peine de les soulever ici étant donné leur importance.

M. Noreau: Comme vous l'avez dit, sénateur, il s'agit de questions de politique. La question de la pénalisation du blé de qualité supérieure fait l'objet d'une étude. Aucune décision n'a encore été prise, mais je vois où vous voulez en venir. Je crois que M. Mayer et M. Wise ont rencontré hier des représentants des agriculteurs de l'Ouest. Comme je n'ai pas assisté à la rencontre, je ne sais pas ce qu'il en est ressorti, mais je sais que la question est à l'étude.

En ce qui concerne le double prix du blé, cette recommandation n'a pas encore été approuvée par le Cabinet, mais je crois qu'il en a été question à plusieurs reprises. Tout ce que je puis dire, c'est qu'on étudie la proposition.

Quant à votre dernier point—

Le sénateur Argue: Si vous permettez, doit-on conclure que le Cabinet étudie la question?

M. Noreau: Non; mais il en a été question à quelques reprises au Cabinet et en comité. En ce qui concerne les pressions exercées pour réduire les paiements initiaux, je ne suis pas au courant. Au printemps dernier, si je me rappelle bien, le paiement initial pour les céréales provenant de l'ASGO a été le plus élevé jamais—

Le sénateur Argue: Je parle des paiements initiaux que les agriculteurs obtiennent lorsqu'ils livrent leurs céréales aux silos. C'est là où intervient la garantie du gouvernement. Ces prix ont été réduits de 18 p. 100, à peu près un dollar le boisseau au printemps dernier. Ma question est la suivante: Des pressions sont-elles exercées pour diminuer encore les prix initiaux qui entreraient en vigueur le 1^{er} août prochain? C'est un problème important, car, si les fermiers ne peuvent survivre avec ces bas prix, comment le pourront-ils si on les diminue davantage? C'est ma question.

M. Frank A. Claydon, sous-ministre adjoint, Politique, Agriculture Canada: Monsieur le président, le gouvernement doit fixer chaque printemps les prix initiaux. Je suppose que le sénateur sait que les prix sont soumis à des pressions internationales. Les ministres devront toutefois se pencher sur cette question et prendre une décision. Je ne crois pas que nous puissions spéculer sur ce point.

Le sénateur Argue: Je puis comprendre qu'un fonctionnaire doive dire cela, mais je ne peux qu'être très déçu des paroles qui ont été prononcées, car rien ne garantit que cela ne se produira pas. J'en conclus donc que les pressions existent et je m'en inquiète. J'espère qu'on n'y cédera pas. D'après ce que je puis constater au sujet de ce qu'on appelle le paiement d'appoint, les agriculteurs ont appris la nouvelle. Nous n'avons pas besoin d'un million de dollars pour dire aux agriculteurs canadiens qu'ils doivent présenter une demande. Il se peut que

[Text]

that it needs \$1 million to try to pretend that this is an answer that it is advertising, but you don't need it to tell the farmers. The farmers have been getting ready to line up for six months, and the rumour will pass and there will not be one farmer out of 150,000 out west who will not apply for it. They are not dumb, you know. Five thousand dollars is worth an application form so there will be no problem that way. Word of mouth is a good system, but if you put it on the CBC a couple of times, they will all be there, especially if there is some administration by the local grain elevator agents. They will all be there.

Getting back to the more specific matter that is before us: How many farmers per province would you anticipate would be eligible for this program? I know it must be a ballpark figure, so I will not quarrel with your estimate. However, what would your estimate be by province?

The Chairman: I think it is \$200,000.

Senator Argue: I have figures in my head, but they do not quite jibe. In any event, I would like the department to tell us.

The Chairman: The figure of \$200,000 was mentioned at one time.

Senator Argue: I read that Saskatchewan was to get 45 per cent of it. Someone must have figured that out, so I am just asking what are the figures?

Mr. Noreau: Senator, in terms of numbers of farmers per province, I will have to send those figures to you and you must take them as rough, because we do not have a good grasp on this. However, what I can give you is the percentage of the payments that will go to each province.

Senator Argue: That would be a start.

Mr. Noreau: Starting from the west, in B.C., it will be 0.8 per cent; in Alberta, 26.6 per cent; in Saskatchewan, 41.5 per cent; in Manitoba, 15.1 per cent; in Ontario, 11.7 per cent; in Quebec, 3.7 per cent; in New Brunswick, 0.1 per cent; in Nova Scotia, 0.08 per cent—that is, of course, less than one-tenth—and then in P.E.I., 0.27 per cent. I can send you that table if you wish, but these are the numbers or the estimated percentage of how the payment will be distributed by province.

Senator Argue: Yes, I see that that works out for Saskatchewan at about the figure you gave us earlier. There are 140,000 permit bookholders in western Canada, as far as I know, and about 70,000 of them are in Saskatchewan. However, I think Saskatchewan will be disappointed with the 41.5 per cent figure, because when this measure was announced the feeling out west was that it was for western Canada. When it was announced at the time of the provincial election in Saskatchewan, the assumption was that it was for western Canada, and anyone who knows the grain business would know that with the way production is Saskatchewan would be getting pretty close to half of it, and these figures do demonstrate that. Besides, if you add the percentages of the other three western provinces together, it comes up to just about Saskatchewan's level.

[Traduction]

le gouvernement pense qu'il lui faut un million de dollars pour essayer de prétendre par sa publicité que c'est une solution, mais nous n'en avons pas besoin pour le dire aux agriculteurs. Cela fait six mois qu'ils sont prêts à faire la queue. Ils passeront le message et il n'y aura pas un agriculteur sur 150 000 dans l'Ouest qui ne présentera pas sa demande. Ce ne sont pas des imbéciles, vous savez. Il vaut la peine de faire une demande pour obtenir 5 000 \$. Il n'y aura donc pas de problème. Le bouche à oreille fonctionne bien, mais si vous l'annoncez à une ou deux reprises sur les ondes de Radio Canada, ils y seront tous, surtout si les agents des silos s'en occupent.

Pour revenir à la question qui nous intéresse plus précisément, combien d'agriculteurs par province pourraient selon vous bénéficier de ce programme? Je sais que vous me donnerez un chiffre global et je n'aurais rien à redire. Toutefois, quelles seraient vos prévisions par province?

Le président: Je crois qu'il s'agit de 200 000.

Le sénateur Argue: J'ai des chiffres en tête, mais ils ne concordent pas. De toute façon, j'aimerais que le ministère nous fournisse les siens.

Le président: On a parlé à un certain moment de 200 000.

Le sénateur Argue: J'ai lu que la Saskatchewan en obtiendrait 45 p. 100. Quelqu'un a dû faire des calculs; je vous demande donc simplement ces chiffres.

M. Noreau: Sénateur, en ce qui concerne le nombre d'agriculteurs par province, il faudra que je vous envoie des chiffres qui sont approximatifs, étant donné que nous avons très peu de données à ce sujet. Toutefois, je puis vous donner le pourcentage des paiements qui seront versées à chaque province.

Le sénateur Argue: Ce sera un début.

M. Noreau: Je vous les donne d'ouest en est: En Colombie-Britannique, le chiffre est de 0,8 p. 100, en Alberta de 26,6 p. 100, en Saskatchewan de 41,5 p. 100, au Manitoba de 15,1 p. 100, en Ontario de 11,7 p. 100, au Québec de 3,7 p. 100, au Nouveau-Brunswick de 0,1 p. 100, en Nouvelle-Écosse de 0,08 p. 100—c'est, il va sans dire, moins d'un dixième—et enfin à l'Île-du-Prince-Édouard, de 0,27 p. 100. Je puis vous faire parvenir ce tableau si vous le voulez, mais il s'agit de chiffres ou de pourcentages estimatifs de la répartition par province.

Le sénateur Argue: Oui, je vois que pour la Saskatchewan cela revient à peu près au chiffre que vous nous avez donné plus tôt. Il y a à ma connaissance 140 000 détenteurs de carnets de permis dans l'Ouest du Canada, dont environ 70 000 en Saskatchewan. Toutefois, je crois que cette province sera déçue par ce chiffre de 41,5 p. 100, étant donné que, lors de l'annonce de cette mesure, les gens de l'Ouest avaient l'impression qu'elle ne s'adressait qu'à eux. Lorsqu'on a fait l'annonce à l'occasion de l'élection provinciale en Saskatchewan, on a supposé que c'était pour l'Ouest du Canada. Quiconque connaît la culture des céréales soit, compte tenu de la production, que la Saskatchewan doit obtenir presque la moitié du montant, et c'est ce que ces chiffres démontrent. En outre, si l'on additionne les pourcentages de trois autres provinces de l'Ouest, on arrive à peu près au pourcentage que toucherait la Saskatchewan.

[Text]

How many farmers do you think will be eligible in western Canada for this payment who are not holders of Canadian Wheat Board permit books?

Mr. Noreau: Senator, we estimate that, as you say, 140,000 roughly hold Wheat Board permit books; probably another 10,000 on the prairies will be eligible for crops that are not covered now by permit books. These are very rough numbers but this is our best estimate at this point.

I should point out here that, by making the program national—that is, by making grains and all seeds eligible, not only on the prairies but all across the country, the situation in the east is less easy to administer in terms of facility because of the fact that there are no records and that sort of thing. However, let us not forget that there is an important portion of this, approximately 15 per cent, that goes to eastern grain and all-seed producers.

Senator Argue: I notice the criterion you are using for payment is the seeded acreage for 1986 with an equalization factor to account for the different yields per acre, both within and across different regions in Canada. I would be particularly interested in this equalization factor, in terms of how it will be arrived at and then how it will be administered. To what extent are you considering crop insurance records? Perhaps you could give me a broad picture of just how it will be done. I take it it will be based not on the particular yield of a particular farm but rather on a more general area. Perhaps you could just explain that to the committee.

Mr. Noreau: Yes. The regional yield concept is the average of the best three years between 1981 and 1985. In other words, the best three of the last five years.

Senator Doody: It is rather like assessing your pension.

Mr. Noreau: This criteria will apply in the applicant's crop insurance district. In other words, you are right in pointing out that it is not the yield or the productivity of a given farm but the average of a crop insurance district. That is the geographical unit that we are using to establish that so-called regional yield factor.

Senator Argue: That is an interesting concept. I am not too sure I approve of it, but it is interesting.

Can you tell me, is it the average yield within the crop insurance district for all of the farmers within that crop insurance district, or are there some higher and lower yields within the district? You know that within every district, in fact within three miles of any one farm, there is higher and lower quality land; there is higher and lower production, even within a very small area. Therefore over a large crop insurance district, of course, the yields within the district would vary a great deal depending on quality of land and so on.

Mr. Noreau: Mr. Lavoie, would you care to answer that.

[Traduction]

Combien d'agriculteurs de l'Ouest du Canada ne détenant pas de carnet de permis de la Commission canadienne du blé auront droit à ce paiement?

M. Noreau: Sénateur, nous estimons, comme vous le dites, qu'environ 140 000 agriculteurs détiennent des carnets de permis de la Commission; 10 000 autres agriculteurs des Prairies pourront peut-être obtenir le paiement pour des cultures que n'englobent pas les carnets des permis. Il s'agit de chiffres très approximatifs, mais c'est tout ce que nous pouvons vous donner pour l'instant.

Je dois souligner ici qu'en rendant le programme national, c'est-à-dire en l'appliquant à toutes les céréales et aux semences, non seulement dans les Prairies mais dans toutes les régions du pays, la situation dans l'Est est moins facile à administrer, notamment à cause du manque de données. Toutefois, n'oublions pas qu'une partie importante de ces paiements, environ 15 p. 100, est destinée aux producteurs de céréales et de semences de l'Est.

Le sénateur Argue: Je remarque que vous utilisez pour le paiement le critère des superficies ensencées en 1986 et que vous utilisez une norme de péréquation qui tient compte des rendements à l'acre dans différentes régions du Canada. J'aimerais savoir comment vous avez déterminé cette norme de péréquation et comment vous l'administrerez. Dans quelle mesure utilisez-vous les dossiers de l'assurance-récolte? Vous pourriez peut-être me donner un idée de la façon dont vous procédez. Si je comprends bien, vous ne fonderez pas le paiement sur le rendement d'une exploitation donnée, mais plutôt sur une région. Peut-être pourriez-vous donner des explications à ce sujet aux membres du Comité.

M. Noreau: Oui. Par rendement régional, on entend la moyenne des trois meilleures années entre 1981 et 1985. Autrement dit, on retient les trois meilleures des cinq dernières années.

Le sénateur Doody: C'est un peu comme le calcul des prestations de pensions.

M. Noreau: Ce critère s'appliquera dans le district d'assurance-récolte du requérant. Vous avez donc raison de dire qu'il ne s'agit pas du rendement ou de la productivité d'une entreprise donnée mais de la moyenne d'un district d'assurance-récolte. C'est l'unité géographique que nous utilisons pour calculer ce facteur de rendement régional.

Le sénateur Argue: C'est un concept intéressant. Je ne suis pas convaincu de son bien-fondé, mais c'est intéressant.

Pouvez-vous me dire s'il s'agit du rendement moyen d'un district d'assurance-récolte qui tient compte de tous les agriculteurs de ce district, ou si l'on a déterminé des rendements élevés et des rendements faibles à l'intérieur d'un même district? Vous savez qu'il y a dans chaque district, et même à moins de trois milles de chaque ferme, des terres de qualité supérieure et de qualité inférieure; la production peut donc varier à l'intérieur d'un très petit secteur. Par conséquent, dans un grand district d'assurance-récolte, les rendements varient beaucoup selon la qualité de la terre et ainsi de suite.

M. Noreau: Monsieur Lavoie, voulez-vous répondre à cette question.

[Text]

Mr. Gilles Lavoie, Director General, Financial Services to Farmers, Agriculture Canada: Sénateur, it is the average yield within the crop insurance district, using the crop insurance data.

Senator Argue: Using what?

Mr. Lavoie: Using the crop insurance data. These data are not data collected only when the producer has a loss. We also collect data in good years, in order to build the average experience of the individual farmer and all farmers in the area because the crop insurance premiums are based on past years' experience.

Senator Argue: Are you talking about for the individual farmer?

Mr. Lavoie: Yes, but you know the districts—particularly in the prairies, where you have 15 or so districts in Manitoba, around 30 in Saskatchewan and a little more than 20 in Alberta. These are more or less subdivisions of the provinces, representing quite a natural zone for production. I fully agree, and we are fully aware that one particular individual may well have a better average than his neighbours, but it may also be below average. This is, I guess, rough justice, because I don't think it will be possible to go on an individual basis for the more than 200 producers across Canada; there would be no control at all. We are just using data that is readily available.

Senator Argue: I think I understand, but I will go over it again so that I do understand for sure. A given crop district might have a 20-bushel average yield on this basis and then within that district all the farmers would have the acres in their permit book multiplied by this 20-bushel factor.

Mr. Lavoie: You are right.

Senator Argue: Some other crop district would have a 25-bushel factor, and that would be it.

Mr. Lavoie: You are right.

Senator Argue: Well, that is the roughest kind of justice I have heard of for a long, long time. I remember that we used to kick Jimmy Gardner around about 30 years ago—I don't know if he has been dead that long or not—but talk about the rough justice of the Prairie Farm Assistance Act; Senator Olson knows well, as a Minister of Agriculture in times gone by—and this is over a big area. I have to register the strongest possible complaint and objection to this, because there are areas in Saskatchewan where the crop insurance yields have been so bad within this period that even the best three years are not good. That is a fact; I live in that part of the country. I think this is the roughest kind of justice. If you went back ten years and took the three best years, then you might have something. If the statistics prove me wrong, then my impression is wrong; but I live there and I doubt that my impression is wrong.

Mr. Noreau: We have heard that same kind of comment and we have checked that out. For example, in a given region somebody was claiming that if you used the longer period it would be better because four of those five years have seen

[Traduction]

M. Gilles Lavoie, directeur général du Service du revenu agricole, Agriculture Canada: Sénateur, il s'agit du rendement moyen d'un district d'assurance-récolte, qu'on établit en se fondant sur les données de l'assurance-récolte.

Le sénateur Argue: En se fondant sur quoi?

M. Lavoie: Sur les données de l'assurance-récolte. Ces données ne sont pas recueillies uniquement lorsque le producteur subit des pertes. Nous recueillons également des données durant les bonnes années afin de pouvoir déterminer le rendement moyen d'un agriculteur et de tous les agriculteurs d'une région, parce que c'est à partir de ces données que sont fixées les primes de l'assurance-récolte.

Le sénateur Argue: Pour chaque agriculteur?

M. Lavoie: Oui, mais vous connaissez les districts, notamment dans les prairies où vous en avez une quinzaine au Manitoba, une trentaine en Saskatchewan et un peu plus d'une vingtaine en Alberta. Ce sont pour ainsi dire des subdivisions des provinces, correspondant à une zone naturelle de production. Nous sommes conscients du fait qu'un agriculteur a pu obtenir un rendement supérieur à celui de ses voisins, ou inférieur à la moyenne. C'est à peu près équitable, parce que je ne pense pas qu'il serait possible de tenir compte de chaque producteur, quand il y en a plus de 200 dans tout le Canada. Il ne serait plus possible d'exercer un contrôle; nous utilisons donc les données disponibles.

Le sénateur Argue: Je crois avoir compris, mais je récapitule pour m'en assurer. Si le rendement moyen dans un district donné est de 20 boisseaux, les acres de terre que possèdent tous les agriculteurs de ce district d'après leurs livrets de permis seraient multipliés par ce facteur de 20 boisseaux.

M. Lavoie: C'est exact.

Le sénateur Argue: Dans d'autres districts, le facteur pourrait être de 25 boisseaux.

M. Lavoie: Vous avez raison.

Le sénateur Argue: Je n'ai pas vu une forme d'équité aussi dure depuis longtemps. Je me rappelle que nous avions l'habitude de malmenier Jimmy Gardner il y a environ 30 ans; je ne sais pas s'il est décédé depuis aussi longtemps, mais quoi qu'il en soit, à cause de cette forme d'équité plutôt sommaire de la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies et le sénateur Olson le sait bien, à titre d'ancien ministre de l'Agriculture. Je proteste fortement contre cette façon de faire, parce que dans certaines régions de la Saskatchewan le rendement a été si faible durant cette période que les trois meilleures années ne sont pas de bonnes années. C'est un fait, je vis dans cette région. Je pense qu'il s'agit là d'une forme d'équité des plus sommaires. Si vous preniez les trois meilleures années d'une période de dix ans, ce serait peut-être un peu mieux. Si ces statistiques montrent que je me suis trompé, c'est que mon impression n'était pas juste, mais je vis là-bas et j'en doute.

M. Noreau: On nous a déjà fait les mêmes remarques et nous avons fait une vérification. Par exemple, dans une région donnée, quelqu'un a prétendu qu'il serait préférable que nous nous fondions sur une période plus longue parce qu'il y avait

[Text]

heavy drought. But we have verified that in that specific region using another formula would have painted a worse picture. I fully agree with you that it is rough justice, but we were pressured to issue that payment as soon as possible.

Administratively, if one wanted to go into finer detail, getting it calculated and eventually more fairly distributed would take another few months, and the government decided that it wanted to issue the payment as soon as it could.

Senator Argue: Well, I cannot believe that that is an accurate statement. I am sure that you believe it is accurate, but I would have to question that because I cannot see why the crop district at Assiniboia cannot come forward in a short time, and the crop insurance scheme in Saskatchewan cannot come forward in a short time to pick out the three best years in the last ten years rather than the three best in the last five. Now I maybe be in error in suggesting it that way, and I stand to be corrected, but I cannot really see that that would be any major problem.

Mr. Noreau: I would be pleased to send you the numbers, sir.

Senator Argue: I would be happy to have them. I would be happy to be proven wrong; I would like to be wrong.

Mr. Lavoie: It is one of the particular districts that we have checked, and for this particular district the three out of five is one of the best answers and is better than the ten-year average.

Senator Argue: That is not what I have been asking you. I said that instead of the best three in the last five, you should take into account the best three in the last ten; so let us not talk about two different things. You say that this is the best three in five; I say that you should have gone back an additional five and picked out the best three in ten. Then I am saying that I do not see how that could take very long. You have \$1 million for computers, and the crop insurance people must have some computers; they might be able to get it for you in 24 hours, not 6 months.'

Mr. Lavoie: Yes. It may be that in some particular circumstances the best three out of ten are higher, but we also have to take into consideration the increase in yield in productivity by farmers. The further down the road you go, the less impact you have for this "to-date" business, this "to-date" technology used by farmers that gives them the possibility to have better yields. In one particular country or area it may be true, but in general, for example, you have some provinces where ten years ago such a commodity like corn, or soya bean, was not grown at all; the few farmers who started growing these types of commodities started with low yields, but at this point, thanks to new technology and new varieties, they have better yields. So the shorter period has been considered in general as the most equitable in the circumstances, as mentioned by Mr. Noreau.

[Traduction]

eu quatre années de terrible sécheresse sur les cinq. Nous avons vérifié et nous avons constaté que, pour cette région, l'utilisation d'une autre formule serait pire. Vous avez entièrement raison de dire qu'il s'agit d'une forme d'équité plutôt sommaire, mais nous avons subi des pressions pour que les paiements soient effectués aussitôt que possible.

Sur le plan administratif, il faudrait quelques mois de plus pour approfondir la question, faire les calculs et arriver finalement à une distribution plus équitable; or le gouvernement voulait que ces paiements soient faits au plus tôt.

Le sénateur Argue: J'ai de la peine à vous croire. Je suis certain que vous croyez ce que vous avancez, mais je dois le constater, parce que je ne peux comprendre pourquoi le district d'Assiniboia ou le régime d'assurance-récoltes en Saskatchewan ne pourraient fournir rapidement les renseignements permettant de choisir les trois meilleures des dix dernières années plutôt que des cinq dernières années. J'ai peut-être tort, et alors il faudra me corriger, mais je ne vois pas pourquoi cette façon de faire poserait de grandes difficultés.

M. Noreau: C'est avec plaisir que je vous ferai parvenir les chiffres, monsieur.

Le sénateur Argue: J'apprécierais cela. Je préférerais, en fait, qu'on me prouve que j'ai tort.

M. Lavoie: C'est justement l'un des districts que nous avons vérifié, et les trois meilleures années des cinq dernières années, en particulier pour ce district, donnaient un meilleur résultat que la moyenne des dix dernières années.

Le sénateur Argue: Ce n'est pas ce que je vous demande; j'ai dit que plutôt que de prendre les trois meilleures des cinq dernières années, vous devriez prendre les trois meilleures des dix dernières années; il nous faudrait parler de la même chose. Vous dites qu'il s'agit des trois meilleures des cinq dernières années; j'ai dit que vous devriez prendre en considération cinq années de plus et choisir les trois meilleures des dix dernières années. Et j'ajoute que je ne vois pas pourquoi cela serait beaucoup plus long. Vous disposez d'un million de dollars pour des ordinateurs et le Fonds d'assurance-récoltes doit avoir également certains ordinateurs; il devraient pouvoir vous donner cela en 24 heures, pas en six mois.

M. Lavoie: Oui, il est possible que dans certains cas les trois meilleures des dix dernières pourraient donner un meilleur résultat, mais il faut également prendre en considération l'augmentation de la productivité des agriculteurs. En retournant plus loin en arrière, la nouvelle technologie qu'utilisent maintenant les agriculteurs et qui leur permet d'obtenir un meilleur rendement entre de moins en moins en ligne de compte. Ce que vous dites est peut-être vrai pour un secteur en particulier; cependant, à titre d'exemple, dans certaines provinces on ne produisait pas de maïs ou de soya il y a dix ans, les quelques cultivateurs qui ont commencé à cultiver ces denrées ont obtenu au début un faible rendement, mais maintenant, grâce à la nouvelle technologie et à de nouvelles variétés, le rendement est beaucoup plus élevé. Voilà pourquoi, en général, en nous fondant sur une période plus courte qui était la plus équi-

[Text]

Senator Argue: I think my position is being misunderstood. I am saying that you could take the best three in the last five, and that is fine; then go back and check the previous five and see if you can find one in the previous five that is higher than the highest three that you took in the last five. If it is higher, give it to the producer; that is all I am saying. I am not saying that yields have not generally increased; I am not saying the technology isn't improving; I am saying that it may be quite possible—and I believe it is possible in my district—that you will find some higher yields some distance back than the three highest in the last five. So, I am putting it forward not as a way to penalize anybody in any district, but just to say, "Look at the last ten years."

I know individuals, and Len Gustafson can tell you about them, who have had five crop failures in a row. That is not the whole district, I will admit that, but there are municipalities where the yields have been low in all of those five years. I think my part of south central Saskatchewan is more likely to be penalized by this system than by the way I have suggested. There may have been one year before that was better; if you send me the statistics and I am wrong, I will be the first one to say that I was wrong.

In any event, if you check everything that I have said, it will not penalize anybody, but it just might happen to help somebody.

The Chairman: Thank you senator, I think you have made your point very well.

Le sénateur Corbin: Bonjour. Nous ne nous sommes pas vus depuis les luttes épiques au comité mixte de la politique et des programmes de langues officielles. Monsieur Noreau, je voudrais revenir au concept du rendement régional. En ce qui concerne les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, est-ce que ce concept s'appliquera à l'ensemble des trois provinces ou sur une base individuelle provinciale pour déterminer le montant de la subvention?

M. Noreau: Par province, sénateur.

Le sénateur Corbin: Maintenant est-ce que les provinces ont été invitées ou ont-elles manifesté un intérêt à faire partie de l'administration de ce programme ou est-ce que vous allez l'administrer seul à partir d'Ottawa.

M. Noreau: La seule offre dont je mis au courant m'est venue du sous-ministre de l'Agriculture de l'Ontario qui demandait si des formules pouvaient être disponibles pour leur bureau d'agronome dans la province.

Il n'est pas prévu à ce moment-ci de conclure des accords formels avec les provinces pour administrer le programme. Cependant, comme vous le savez, les provinces ont un réseau de services agricoles.

[Traduction]

table dans les circonstances, comme l'a mentionné M. Noreau...

Le sénateur Argue: Je pense que l'on me comprend mal. Je dis que vous pouvez prendre les trois meilleures des cinq dernières années, c'est très bien; mais vous pourriez également vérifier les cinq années antérieures pour voir s'il n'y en aurait pas une qui serait meilleure que les trois que vous avez déjà choisies dans les cinq dernières années. Si c'est le cas, accordez-la au producteur, c'est tout. Je ne dis pas qu'il n'y a pas eu en général une augmentation du rendement ou une amélioration technologique; je dis qu'il est fort possible—et je pense que c'est le cas dans mon district—que vous obteniez un meilleur résultat si vous retourniez un peu plus en arrière et que vous ne vous borniez pas au rendement obtenu dans les trois meilleures des cinq dernières années. Je n'ai pas l'intention en avançant cela de pénaliser qui que ce soit dans un district quelconque; mais je dis simplement «Regardez les dix dernières années».

Je connais des personnes, Len Gustafson peut vous en parler, qui ont obtenu cinq mauvaises récoltes d'affilée. Il ne s'agit pas de tout le district, je l'admets; mais dans certaines municipalités le rendement a été faible durant chacune de ces cinq années. Je pense que ma région, le centre-sud de la Saskatchewan, risque plus d'être pénalisée par ce système que par ma proposition. Il se peut que les années antérieures à celles que vous avez prises en considération soient meilleures. Si vous me faites parvenir des statistiques qui montrent que j'ai tort, je serai le premier à l'admettre.

De toute façon, si vous faites les vérifications dont j'ai parlé, personne ne sera pénalisé; il se pourrait même que cela aide quelqu'un.

Le président: Je vous remercie sénateur, je pense que vous avez très bien exposé votre point de vue.

Senator Corbin: Greetings! We haven't seen one another since those epic combats in the Joint Committee on Official Languages Policy and Programs. Mr. Noreau, I'd like to go back to the regional yield concept. Will it apply to Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island as a single unit, or to each of them individually, when it comes to determining the amount of the subsidy?

Mr. Noreau: To each province individually, Senator.

Senator Corbin: Now, have the provinces been asked to take part, or have they shown any interest in taking part, in administering the program, or are you going to administer it from Ottawa?

Mr. Noreau: The only offer I'm aware of came from Ontario's Deputy Minister of Agriculture, who asked if forms could be made available for the provincial agronomist's office.

At the moment there is no plan to enter into formal agreements with the provinces to administer the program.

[Text]

Il est bien entendu que nous rendrons disponibles l'information et les formules à ces gens. L'important pour nous est d'essayer de s'assurer que l'on atteigne la population éligible.

Le sénateur Corbin: Le plus tôt possible.

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Corbin: Maintenant pour se qualifier pour obtenir cette subvention, exigez-vous qu'un fermier ait été dans la production des grains pour un minimum de cinq ans, par exemple?

M. Noreau: Non sénateur.

Le sénateur Corbin: Ceci veut dire qu'un cultivateur qui produit des céréales pour l'exportation depuis deux ans seulement, en principe, il se qualifie pour ce programme.

M. Noreau: Oui. La définition d'éligibilité, il s'agit de quelqu'un qui produit ou qui était un fermier en opération le 3 octobre cette année et qui a semé en 1986 l'une ou l'autre des céréales dont je viens de parler.

Le sénateur Corbin: Qui a semé et dont la destination ultime de sa production est le marché d'exportation.

M. Noreau: Vous soulevez un point qui a été débattu abondamment, à savoir est-ce que le grain qui sert à nourrir le bétail...

Le sénateur Corbin: Le grain de provende.

M. Noreau: Oui, devrait être éligible à cette subvention. Les consultations avec les représentants des associations de fermiers que le ministre de l'Agriculture a menées au cours du mois d'octobre a résulté dans leurs recommandations d'inclure non seulement le blé vendu pour l'exportation mais aussi le blé produit pour nourrir le bétail.

C'est donc le concept de production affecté par ce rendement régional qui est à la base de la formule de distribution.

Il est bien entendu que si on avait utilisé une formule qui ne tenait compte que du blé commercialisé, cela aurait changé les proportions considérablement car la majeure partie du blé commercialisé provient de l'Ouest alors qu'en Ontario et dans l'Est, beaucoup de ces grains servent à nourrir le bétail.

Le président: La moyenne de trois ans est un des critères pour établir le montant du chèque.

M. Noreau: Oui.

Le président: Pour quelqu'un qui a cultivé seulement pendant un an, comment calculez-vous la moyenne?

M. Noreau: Monsieur le président, même si un cultivateur n'a fait qu'un an, il existe une moyenne régionale qui lui sera appliquée. En d'autres termes, il y a eu dans cette région, un rendement X, tant de boisseaux à l'acre disons depuis trois ans. Même si l'individu n'y est que depuis cette année, cette même moyenne régionale sera appliquée au nombre d'acres qu'il a et il sera éligible au paiement.

Le sénateur Corbin: Le sénateur Argue a posé des questions très pertinentes que j'avais l'intention de poser. Je ne reviendrai pas là-dessus. Nous recevrons d'autres informations d'ailleurs.

[Traduction]

However, as you know, the provinces have a network of agricultural services, and naturally we will be making information and forms available to these people. The important thing for us is to try and make sure the eligible population is reached.

Senator Corbin: As soon as possible.

Mr. Noreau: Yes.

Senator Corbin: Now, to qualify for this subsidy, do you require that a farmer have been raising grain for at least five years, for example?

Mr. Noreau: No, Senator.

Senator Corbin: So a grower who's been producing grain for export for only the past two years would in principle be eligible for the program?

Mr. Noreau: Yes. Eligibility extends to producers or to operators of a working farm on October 3 of this year who planted either of the grain crops I mentioned in 1986.

Senator Corbin: Who planted crops ultimately destined for the export market.

Mr. Noreau: You raised a point which has been discussed at great length, namely the grain used to feed livestock...

Senator Corbin: Yes, feed grain.

Mr. Noreau: Yes, it should be eligible for this subsidy. Talks between the Minister of Agriculture and representatives of farmers' associations held during the month of October resulted in their recommending that both wheat produced for export and feed grain should be eligible for the subsidy.

The distribution formula is based on the production concept and on the regional yield.

Of course, if we had used a formula that took into account only commercial wheat, then the proportions would have been substantially different, since most of the commercial wheat comes from Western Canada, whereas wheat grown in Ontario and Eastern Canada, is used for food grain.

The Chairman: The three-year average is one of the criteria for determining the amount of the subsidy?

Mr. Noreau: Yes.

The Chairman: How do you calculate the average for someone who has been growing wheat for only one year?

Mr. Noreau: Even if a farmer has been in business only one year, we will apply a regional average to him. In other words, if in a particular region, the yield per acre is X over a three-year period, then the subsidy will be calculated on this basis. Even if the individual has been farming for only one year, this regional average will be applied to the number of acres farmed and he will be eligible to receive a subsidy.

Senator Corbin: Senator Argue has asked some very relevant questions that I intended to raise. Therefore, I won't come back on these points. We will get more information from other sources.

[Text]

Je voudrais maintenant vous poser une question qui aborde un contexte beaucoup plus large. Ce programme est le résultat d'une guerre internationale sur le marché de l'exportation. Tout le monde tente de faire mieux pour ces producteurs, que ce soit les gouvernements des pays du marché commun, de l'Australie, de l'Argentine ou d'ailleurs. Où nous mènera tout cela? Je ne veux pas diluer du tout l'effort du gouvernement pour résoudre cette crise domestique. C'est bon, il faut reconnaître cependant qu'on puisse faire davantage. On peut discuter ce point aussi pendant longtemps.

Où est-ce que tout cela nous mène sur le plan international éventuellement? Est-ce que le gel du Canada n'aura pas pour effet de provoquer d'autres réactions du marché commun ou ailleurs? Sommes-nous à la veille de s'entendre sur le plan international pour fixer le prix des céréales ou est-ce que cette guerre de tranchée se perpétuera encore pour une période indéterminée?

M. Noreau: J'aimerais bien avoir la réponse à votre question sénateur. Si cette guerre des subsides ne cesse pas rapidement, il est clair que ce problème est avec nous pour trois, quatre ou cinq ans. Comment cessera-t-elle si elle cesse? Je pense que l'agriculture sera un des items à l'agenda et de fait est à l'agenda des négociations du GATT. Je pense que c'est le forum où ces choses se discuteront.

Dans l'interim ou parallèlement, je pense que le Canada comme d'autres pays, l'Australie et d'autres pays producteurs mais moins «subventionneurs» si je peux utiliser cette formule, se réunissent et se sont réunis en Australie cet automne. Une autre réunion est prévue à Genève en janvier ou février. Les pays producteurs de blé qui se perçoivent comme des partenaires commerciaux plus équitables y seront moins peccamineux, si je peux employer cette expression, au plan des subventions. Ces pays tentent de faire toutes sortes de pressions par le réseau diplomatique et autrement sur la Communauté économique européenne et les États-Unis pour cesser la surenchère.

Maintenant est-ce que ce paiement sera perçu comme contribuant à la surenchère? Si on regarde les chiffres, ils n'arrivent pas à la cheville de ce que les deux autres pays donnent en terme de subsides.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, je désire poser une dernière question. J'ai calculé rapidement que la Colombie-Britannique, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, en principe, peuvent s'attendre à 5.8, 5 p. 100 des fonds disponibles et l'Ontario 11 p. 100.

Retenant les commentaires que vous avez émis plus tôt sur le plan de l'administration de ce programme, doit-on logiquement conclure que le gros de l'effort sera concentré sur ces provinces dont les producteurs ne sont pas reliés à la Commission canadienne du blé. Est-ce là que vous ferez le gros de la campagne publicitaire?

M. Noreau: C'est exact, plus les quelques 10,000 agriculteurs que nous estimons dans l'Ouest qui n'ont pas de permis de la Commission canadienne du blé. Une certaine proportion existe là aussi. Elle est surtout concentrée dans les cultures autres que les cultures centrales comme le blé, l'orge et les autres. Il y a une dizaine de mille d'agriculteurs qui ne sont

[Traduction]

I would now like to ask you a question that concerns a much broader issue. This program is the result of a global trade war. Everyone is trying to get a better deal from their producers, whether it be Common Market countries, Australia, Argentina or some other country. Where is all of this leading us? I don't want to downplay in any way the government's effort to resolve this domestic crisis. I applaud its efforts, but it's time to admit that more could be done. We could go on discussing this matter for some time.

Where will all of this eventually lead us from an international standpoint? Won't the freeze imposed by Canada prompt a similar reaction in other Common Market countries and elsewhere? Are we on the verge of concluding an international agreement respecting grain prices or will this trench war continue indefinitely?

Mr. Noreau: To answer your question, Senator, if this subsidy war does not end soon, it's clear that the problem will be with us for three, four or five more years. How can we bring about an end to this war? I believe that agriculture will be one of the items on the agenda of the GATT negotiations. I believe that that will be the forum in which these matters will be debated.

In the meantime, representatives of Canada and other producing nations that subsidize farmers less heavily met in Australia this past fall. Another meeting is scheduled for Geneva in January or February. Wheat producing nations that see themselves as fairer commercial partners are less generous, in so far as subsidies are concerned. They exert all kinds of pressure through diplomatic and other channels on the European Economic Community and on the United States to bring an end to the overbidding.

Will the payment of this subsidy be seen as contributing to the overbidding? If we look at the figures, they don't even compare to what the two other countries provide in the way of subsidies.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I have one final question. According to my rapid calculations, British Columbia, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island can, in principle, expect to receive 5.8 or 5 per cent of available funds, while Ontario can expect 11 per cent.

Considering your earlier comments about the administration of these programs, are we to conclude that the bulk of the effort will focus on these provinces in which producers have no ties to the Canadian Wheat Board? Will most of your advertising campaign be focussed on those provinces?

Mr. Noreau: Yes, it will. It will also be centred on the approximately 10,000 farmers in Western Canada who have no permit from the Canadian Wheat Board. Our focus will be on crops other than the primary ones, namely wheat, barley and so forth. Some ten thousand farmers are not registered.

[Text]

pas inscrits. Nous n'avons pas de données à leur sujet. Là aussi il faudra accélérer l'information.

Le sénateur Corbin: Je vous remercie monsieur Noreau et j'ai terminé, monsieur le président.

The Chairman: Senator Olson.

Senator Olson: Thank you, Mr. Chairman. I wanted to ask a few questions about what you might call explanations or interpretations in the newspapers of the formula that you are going to use. Have you put together a pamphlet or some explanation so that we can read it ourselves and not have someone else's explanation of what it means?

Mr. Noreau: That is being done, senator.

Senator Olson: It is being done now?

Mr. Noreau: Yes.

Senator Olson: Then I should not ask you whether or not you agree that the interpretations or explanations given in the newspapers to date have been reasonably accurate. I will not ask you that because that is not fair. But I will say this, that the factors that Senator Argue was referring to a few moments ago have some validity in very large parts of western Canada, and that is that you are taking a five-year period when there are acknowledged two severe drought years. So there goes 40 per cent of it right away. In addition to that there were some small spots, not large but small spots, in 1986 that had a severe drought so that the crop was not up to average, and that is normal because without any reserves of moisture from preceding years, if you do not get a lot of rain in the latter part of June and July that is the result, even if it is normal rainfall, which we had.

On top of that you had one of the most difficult harvesting seasons in 1986 that much of that area has ever had. I think the percentage of grain that was damaged severely from the high milling grades down into the feed was probably higher in 1986 than in any year in recent history. There is no doubt about that either. So there are going to be some areas that are going to be very, very unfairly and severely discriminated unfavourably if this formula is going to be applied in the way the explanations in the newspapers have shown us so far.

If you do not have any compensation for that factor you are going to some areas where at least 60 per cent, which is 3 out of 5, have had unusual conditions, not normal. Therefore if they happened for whatever reason to have another bad year—and many of them did as a result of hailstorms—you are getting up to four-fifths of unusual conditions leading to the basis on which you are going to make payment. It requires some more refining. So I would appreciate it if you could give me an explanation of how you are going to seek the average. I compliment you in trying to find the average for the area, but you are not going to find it in much of western Canada when you take two years out of the five that are a write-off according to the crop insurance records. When will we receive this pamphlet of explanation?

Mr. Noreau: I do not have the schedule here.

[Traduction]

We have no data on them. Here too, we must speed up the information process.

Senator Corbin: Thank you, Mr. Noreau. That's all, Mr. Chairman.

Le président: Sénateur Olson, vous avez la parole.

Le sénateur Olson: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions concernant les explications et l'interprétation qu'ont données les journaux de la formule que vous emploieriez. Avez-vous préparé une brochure ou certaines explications que nous pourrions lire directement plutôt que d'être obligés de demander des explications à quelqu'un pour savoir de quoi il s'agit?

M. Noreau: Nous le faisons, sénateur.

Le sénateur Olson: On est en train de le faire maintenant.

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Olson: Alors, je ne vous demanderai pas si vous croyez que les interprétations ou les explications qu'ont données les journaux sont exactes, parce que ce ne serait pas de bonne guerre. Mais je vous dirai que ce que le sénateur Argue a fait remarquer il y a quelques instants est valable dans beaucoup d'endroits dans l'ouest du Canada, si vous vous basez sur une période de cinq ans, alors qu'on sait qu'il y a eu deux très dures années de sécheresse. On peut donc soustraire 40 p. 100 en partant. De plus, à certains endroits, assez restreints je l'admets, on a connu une sécheresse en 1986, de sorte que le rendement n'a pas été aussi élevé que la moyenne; cela s'est produit malgré un taux de précipitation normal, parce que le sol ne contenait plus de réserve d'humidité à la suite des sécheresses des années précédentes, et qu'il aurait fallu des précipitations plus abondantes à la fin de juin et en juillet.

En outre, la saison des récoltes en 1986 a été l'une des plus difficiles qu'on ait connues dans cette région. Je pense que la proportion des grains fortement endommagés a été plus élevée en 1986 que dans toute autre année récente, et cela tant pour les grains de la catégorie meunerie que pour les grains de provende. Cela ne fait pas de doute non plus. Par conséquent, certaines régions seront très pénalisées si la formule est appliquée comme l'ont expliqué les journaux jusqu'à maintenant.

S'il n'y a rien pour faire contrepois à ce facteur, certaines régions, où 60 p. 100 des agriculteurs ont connu des conditions inhabituelles, c'est-à-dire 3 sur 5, seront très touchées. Par conséquent, s'ils connaissent pour quelque raison que ce soit une autre mauvaise année—et c'est le cas d'un bon nombre à cause de la grêle—vous arriverez à une proportion de quatre cinquièmes ayant connu des conditions inhabituelles, et c'est sur cela que vous vous baserez pour effectuer les paiements. Il faudrait des méthodes de calcul plus complexes. J'aimerais donc que vous m'expliquiez comment vous allez établir une moyenne. Je vous félicite d'essayer de trouver une moyenne pour la région, mais vous n'y arriverez pas pour une grande partie de l'Ouest du Canada si vous prenez deux des cinq dernières années qui ont été une perte totale selon les dossiers de l'assurance-récolte. Quand recevrons-nous cette brochure explicative?

M. Noreau: Je n'ai pas le calendrier ici.

[Text]

Senator Olson: Can we expect it in one week or two weeks?

Mr. Noreau: I would say by the middle of January.

Senator Olson: So I take it then that the application forms are not out yet?

Mr. Noreau: No they are not. On January 23 at the latest, a series of cheques will be issued attached to which will be a form of verification. The form will provide us with the data to make the necessary verification ourselves and then to make the final payment.

At that time, the pamphlet, the description and the forms will be made available.

The Chairman: Suppose that you make an overpayment on one cheque and after you attach the formula you discover that the payment should have been less, how will you receive your reimbursement?

Mr. Noreau: That is why we will make a final payment. If we pay 10 per cent too much to someone on the initial payment, there is still room to correct that with the final payment.

The Chairman: How is the person who received the extra 10 per cent going to make the reimbursement?

Mr. Noreau: If he received too much in the first one-third, he will get less in the other two-thirds.

Senator Olson: It has already been decided and committed that this first payment of \$300 million to be \$300 million out of \$1 billion, is that correct?

Mr. Noreau: Yes, sir.

Senator Olson: How will you know who to send the cheques to if you have not sent out applications and received them back?

Mr. Noreau: We have the seeded acreage data.

Mr. Lavoie: That is for the six major grains included in the Canadian Wheat Board permit book system.

Mr. Noreau: We will have the seeded acreage and the average yield. We will also have the assistance rate which is a combination of the price decline and the U.S. loan rate.

On the question of the average regional yield, it is to be expected that some inequities will come out of the woodwork but that is why we have advisory committees.

I should warn you that if we reopen any piece of that formula it will impact on all the potential recipients. People can make representations before the advisory committee. However, we will have to proceed very carefully because, since we have produced a formula like this the expectations are in place and people are making their own calculations. The committees have been set up to receive the kind of feedback that you are anticipating.

Senator Olson: You are leaving some room for discretionary adjustments, is that correct?

[Traduction]

Le sénateur Olson: Pensez-vous que nous pourrions la recevoir dans une semaine ou deux?

M. Noreau: Je dirais vers le milieu de janvier.

Le sénateur Olson: Ce qui veut dire que les formules de demande ne sont pas encore prêtes?

M. Noreau: Une série de chèques seront émis au plus tard le 23 janvier, et ils seront accompagnés d'une formule de vérification. La formule nous fournira les données qui nous permettront de faire nous-mêmes les vérifications nécessaires et d'effectuer le paiement final par la suite.

La brochure, la description et les formules seront prêtes à ce moment-là.

Le président: Supposons que vous faites un paiement en trop et que vous vous en rendez compte après avoir reçu la formule; comment recevrez-vous votre remboursement?

M. Noreau: C'est la raison pour laquelle nous ferons un paiement final. Si nous versons 10 p. 100 de trop à quelqu'un sur le paiement initial, nous pourrions apporter des corrections au moment du paiement final.

Le président: Comment la personne qui a reçu les 10 p. 100 de trop fera-t-elle le remboursement?

M. Noreau: Si elle a trop reçu pour le premier tiers, elle obtiendra moins pour les deux autres tiers.

Le sénateur Olson: On a déjà décidé que ce premier paiement de 300 millions serait tiré d'une somme d'un milliard, est-ce exact?

M. Noreau: Oui, monsieur.

Le sénateur Olson: Comment ferez-vous pour savoir à qui devront être adressés les chèques si vous n'avez pas en main les formulaires de demande dûment remplis par les agriculteurs?

M. Noreau: Nous utiliserons les données relatives aux surfaces ensemencées.

M. Lavoie: Ces données concernent les six grandes céréales qui font partie du système de carnets de permis de la Commission canadienne du blé.

M. Noreau: Nous utiliserons les données sur les surfaces ensemencées et le rendement moyen. Nous prendrons aussi en considération le taux d'assistance, qui est calculé à partir des baisses de prix et du taux minimum de prêt des États-Unis.

En ce qui a trait au rendement régional moyen, il se pourrait que surgissent certaines injustices, mais les comités consultatifs sont là pour régler ces détails.

Je tiens à vous préciser que si nous modifions un élément de cette méthode de calcul, tous les bénéficiaires éventuels en subiront les conséquences. Les gens peuvent faire des démarches auprès des comités consultatifs. Toutefois, nous devons agir avec précaution, car, avec une méthode comme celle-ci, les gens font leurs propres calculs et savent à quoi s'attendre. Les comités ont été mis sur pied pour recevoir le genre de réclamations que vous prévoyez.

Le sénateur Olson: Ils pourront faire les ajustements qu'ils jugeront appropriés, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Noreau: Yes.

Senator Olson: Has the assistance rate been established? I am speaking of an assistance rate which takes into account the extent and the damage done by the U.S. and the EEC.

Mr. Noreau: Essentially, by taking the price decline for each commodity and taking the change in the U.S. loan rate value and averaging the two, we come up with the assistance rate.

Mr. Claydon: Mr. Chairman, as the deputy explained, what we have done is taken the average of the price declines that have been faced by the various commodities and the change in the U.S. loan rate for those commodities.

Of course, we were constrained within \$1 billion in terms of the total cost of the program so we have scaled things to fit within that \$1 billion. That has given us a set of commodity assistance rates.

Senator Olson: Do we know what they are?

Mr. Claydon: I can give you a list of those or we can send that to you.

Senator Olson: I would assume that wheat will account for 90 per cent of it.

Mr. Claydon: Wheat is \$18 a tonne.

Senator Olson: Am I correct that you will then multiply that figure by the yield that you establish by applying this other formula?

Mr. Noreau: That is right, and then the seeded acreage.

Senator Olson: The seeded acreage for 1986. Are you not making any adjustment for someone who might have used 1986 as one of the rotation years which might have been unusually low? If that happens to be his low year, is that just tough for him? Every farmer has a rotation, so it is not an academic question.

Mr. Noreau: I fully realize that it is not academic. My personal worry about this is what will happen if we open up another year or consider any of those factors.

Senator Olson: You do not need to repeat your whole argument because I know what you are getting at. Does a farmer have any right of appeal if he can demonstrate that he has been through this routine before 1986 and 1986 happened to be a low year?

Mr. Noreau: That is essentially the function of the advisory boards.

Senator Olson: Have you given them discretionary power to deal with that situation?

Mr. Noreau: No.

Senator Olson: Then the doors are all shut, am I correct?

Mr. Noreau: I do not think we can predict the outcome of that since it is a shot in the dark.

Senator Olson: Is it clear what the discretionary power of these advisory boards covers?

[Traduction]

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Olson: Le taux d'assistance a-t-il été établi? Je parle d'un taux d'assistance qui serait représentatif de l'ampleur des dommages causés par les États-Unis et la CEE.

M. Noreau: En gros, on obtient le taux d'assistance en faisant la moyenne de la baisse du prix de chaque céréale et de la variation de la valeur du taux minimum de prêt des États-Unis.

M. Claydon: Monsieur le président, comme le sous-ministre l'a expliqué, nous avons fait la moyenne des baisses de prix des différentes céréales et de la variation du taux minimum de prêt américain applicable à chacune d'elles.

Comme nous devons respecter le plafond de un milliard de dollars qui nous a été imposé, nous avons dû faire nos calculs en conséquence. C'est de cette façon que nous avons calculé les taux d'assistance applicables aux différentes céréales.

Le sénateur Olson: Quels sont-ils?

M. Claydon: Je peux vous en donner une liste ou vous les faire parvenir.

Le sénateur Olson: Je suppose que 90 p. 100 de ce montant ira aux producteurs de blé.

M. Claydon: Pour le blé c'est 18 \$ la tonne.

Le sénateur Olson: Vous multipliez ensuite ce chiffre par le rendement que vous avez calculé avec cette autre méthode, n'est-ce pas?

M. Noreau: C'est exact. Nous multiplions ensuite ce chiffre par la superficie ensemencée.

Le sénateur Olson: La superficie ensemencée en 1986. Ne faites-vous pas certains rajustements dans le cas des agriculteurs dont une partie des terres était en jachère en 1986 et dont la récolte a été particulièrement pauvre? Qu'arrive-t-il dans leur cas? Est-ce tant pis pour eux? Je sais que tous les agriculteurs font la rotation; ce n'est donc pas une question théorique.

M. Noreau: Je le sais bien. Toutefois, je me demande ce qui se produirait si nous ajoutions une autre année ou si nous prenions en considération l'un de ces facteurs.

Le sénateur Olson: Vous n'avez pas besoin de reprendre toute votre argumentation, parce que je sais où vous voulez en venir. Les agriculteurs qui peuvent prouver qu'ils ont eu des problèmes semblables au cours des années précédentes et que 1986 a été une mauvaise année ont-ils un droit d'appel?

M. Noreau: Cette question est du ressort des comités consultatifs.

Le sénateur Olson: Leur avez-vous donné un pouvoir discrétionnaire à cette fin?

M. Noreau: Non.

Le sénateur Olson: C'est donc sans espoir pour eux, n'est-ce pas?

M. Noreau: Je ne pense pas que nous puissions deviner ce qui se passera.

Le sénateur Olson: Sait-on exactement en quoi consiste le pouvoir discrétionnaire des comités consultatifs?

[Text]

Mr. Noreau: Their role is to advise the Minister of Agriculture who will take into account those potential inequities.

Senator Olson: That is better than where we were a minute ago.

You say that we will not get the formula until January 23, is that correct?

Mr. Noreau: The cheques.

Senator Olson: What did you say you would attach to them?

Mr. Noreau: The confirmation.

Senator Olson: Surely we can have the formula long before that? Could you send a copy to my office?

Mr. Noreau: Yes, I was talking about the paper form.

Senator Olson: Am I correct that a farmer who has a wheat board permit book does not have to do anything and that you will mail a cheque to him?

Mr. Noreau: That is correct.

Senator Olson: I know that many people are wondering whether they should go to the district agriculturalist or the PFRA or whatever, and make application.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have some technical questions to begin with and they may well be for the Treasury Board. The largest part of the money sought in the supplementary estimates is for agri-food contributions. Where is the language that confers upon the minister the authority to establish the rules and regulations which will govern the distribution?

Mr. Noreau: Senator, the legal basis for making the payment is subsection 5(2) of the Department of Agriculture Act, which says that the Governor in Council may at any time assign any other duties or powers to the Minister of Agriculture, including making payments and contributions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, a general conferral of power by Parliament to the Governor in Council can be used to authorize the minister to make the contributions, and all you are doing in this request for money is asking for money. But there is no place where Parliament is establishing the ground rules for the distribution. It is almost a complete conferral of discretionary power upon the Governor in Council and from the Governor in Council to the Minister of Agriculture.

I ask this question, Mr. Chairman, because it emerged as Senator Olson was asking questions that there still appears to be uncertainty as to how this program will shape up in the end. It would appear that it is anticipated that there may be difficulties initially, then these advisory boards are going to advise and presumably decisions will be made as a consequence of advice. I am trying to find out whether, legally, we are just giving the Minister of Agriculture \$300 million that he

[Traduction]

M. Noreau: Leur rôle consiste à conseiller le ministre de l'Agriculture, lequel prendra en considération toutes les injustices qui seront portées à son attention.

Le sénateur Olson: C'est déjà un peu mieux que tantôt.

Vous avez dit que nous ne connaîtrions pas la méthode de calcul avant le 23 janvier, n'est-ce pas?

M. Noreau: Les chèques.

Le sénateur Olson: Et que joindrez-vous à ces chèques?

M. Noreau: La confirmation.

Le sénateur Olson: Je suis sûr que nous pourrions connaître cette méthode de calcul bien avant cette date. Pourriez-vous en faire parvenir copie à mon bureau?

M. Noreau: Oui, mais je parlais du formulaire.

Le sénateur Olson: Est-il vrai que les agriculteurs qui possèdent un carnet de permis de la Commission canadienne du blé recevront automatiquement leur chèque?

M. Noreau: C'est exact.

Le sénateur Olson: Je sais que beaucoup de gens se demandent s'ils doivent se rendre au bureau de l'agronome de district, à celui de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies ou ailleurs pour faire leur demande.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai quelques questions techniques à poser, et le représentant du Conseil du Trésor est sans doute le mieux placé pour y répondre. La majeure partie des sommes demandées dans le Budget des dépenses supplémentaires se trouve au crédit 15b (secteur agro-alimentaire-contributions), qui figure à la page 3. En vertu de quelles dispositions le Ministre peut-il établir les règles qui s'appliqueront à l'attribution de ces crédits?

M. Noreau: Monsieur le sénateur, c'est en vertu des dispositions qui figurent à l'alinéa 5(2) de la Loi concernant le ministre de l'Agriculture, selon lesquelles le gouverneur en conseil peut à tout moment assigner au ministre de l'Agriculture d'autres fonctions ou attributions, ce qui inclut le versement de certaines sommes et contributions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, on peut se servir d'un pouvoir général conféré au gouverneur en conseil par le Parlement pour autoriser le Ministre à faire des contributions et, dans le cas présent, vous vous contentez de demander de l'argent. Le Parlement n'établit nulle part les règles de base devant régir l'attribution. On confère en quelque sorte un pouvoir entièrement discrétionnaire au gouverneur en conseil qui le transmet ensuite au ministre de l'Agriculture.

Je pose cette question, monsieur le président, parce que les témoins ne semblent pas savoir exactement en quoi consistera le programme au bout du compte. On semble penser qu'il y aura des complications au début, mais que les comités consultatifs seront appelés à la rescousse et que des décisions seront prises à partir de leurs recommandations. Je me demande si nous ne sommes pas en train de donner au ministre de l'Agriculture une somme de 300 millions de dollars qu'il pourra

[Text]

can spend as he wishes. Is that really what we are doing here, legally? I am not proposing that that is what would happen, but is that the legal situation?

Mr. Noreau: I am not sure that I can address your question, senator, because I am not a lawyer, but the terms and conditions of the program we have been describing over the last hour have been approved by the Treasury Board, and this supplementary estimate that is in front of you is Parliament's other handle on the authority given to the Minister of Agriculture.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that I will not get anything more satisfactory than that by way of an answer. Let me ask a procedural question, and I think this will also be for the Treasury Board. Could this money initially have been taken out of vote 5, the contingency vote of the Treasury Board? Why could it not have been done that way?

Mr. R. Bilodeau, Assistant Secretary, Treasury Board: Senator, the amount of the payment was a factor. Vote 5 is a contingency vote set aside largely for collective bargaining investments, and this payment is of such a size that it would preclude its being taken from vote 5.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, it is already on the record of this committee that the proportion of vote 5 that goes for salary adjustments has been declining over the years so that now it is only, perhaps, a fifth of the total. Most of the money is spent for unanticipated urgent requirements. It would seem to me that this could well have been dealt with under that aspect of the vote.

Mr. Bilodeau: Senator, I think there are other potential claims under vote 5 which will be coming forward.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but I am asking you a legal question. Assuming that there were enough money in vote 5, could not this have been done under vote 5?

Mr. Bilodeau: If there had been a sufficient amount, senator, it could have been done under vote 5. However, we are expecting, between now and the end of the fiscal year, other draws to be taken on the vote that would not have made that possible.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I make this point now, Mr. Chairman, not to suggest that it ought to have been done under vote 5 but to suggest to the committee, and through the committee to the Senate, that vote 5 is a very wide conferral of power. Indeed, the government could have gone ahead, if there had been enough money in vote 5, to bring in this whole program without having come to Parliament at all.

The Chairman: I am surprised that there is not enough money in vote 5 because, if I remember correctly, the entire amount is \$350 million. We replenished the fund with the last supplementary estimates, so it should now hold \$350 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not want to dwell on the question of the amount. You may well be right,

[Traduction]

dépenser à sa guise. Est-ce vraiment ce que nous faisons sur le plan juridique? Je ne dis pas que c'est ce qui se produira, mais n'en est-il pas ainsi sur le plan juridique?

M. Noreau: Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à votre question, monsieur le sénateur, parce que je ne suis pas un avocat. Toutefois, les modalités du programme dont nous parlons depuis une heure ont été approuvées par le Conseil du Trésor, et le budget supplémentaire que vous avez entre les mains permet au Parlement de contrôler l'exercice du pouvoir conféré au ministre de l'Agriculture.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne pense pas pouvoir obtenir de réponse plus satisfaisante de votre part. Laissez-moi poser une question technique, encore une fois au représentant du Conseil du Trésor. Ces dollars n'auraient-ils pas pu provenir du crédit 5, c'est-à-dire du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor?

M. R. Bilodeau, sous-secrétaire, Conseil du Trésor: Monsieur le sénateur, la somme en question est un facteur. Le crédit 5 est un crédit pour éventualités qui sert principalement à payer les augmentations de salaire négociées avec les syndicats, et le montant dont il est question aujourd'hui est beaucoup trop élevé pour provenir du crédit 5.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, on sait très bien que le pourcentage du crédit 5 qui est consacré aux augmentations salariales ne cesse de diminuer, et qu'il s'établit actuellement à un cinquième du total. La plupart des crédits sont consacrés à des besoins urgents et imprévus. Il me semble que les sommes destinées aux agriculteurs auraient fort bien pu provenir de ce crédit.

M. Bilodeau: Monsieur le sénateur, je crois que nous recevons d'autres réclamations en vertu du crédit 5.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais je vous pose une question d'ordre juridique. S'il y avait eu suffisamment d'argent dans le crédit 5, aurait-on pu le prendre là?

M. Bilodeau: S'il y avait eu suffisamment d'argent, monsieur le sénateur, nous aurions pu le faire. Toutefois, nous prévoyons faire d'autres prélèvements sur ce crédit d'ici la fin de l'année financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je fais cette remarque maintenant, monsieur le président, non pas parce que je crois qu'il aurait fallu utiliser le crédit 5, mais pour faire comprendre au Comité et, par son intermédiaire, au Sénat que le crédit 5 confère un pouvoir très vaste. En effet, s'il y avait eu suffisamment d'argent dans le crédit 5, le gouvernement aurait pu mettre en œuvre ce programme sans obtenir l'approbation du Parlement.

Le président: Je suis surpris qu'il n'y ait pas suffisamment d'argent dans le crédit 5. Si je me souviens bien, il y a au total 350 millions de dollars dans ce crédit. Nous avons reconstitué ce fonds au moment du dernier budget supplémentaire, de sorte qu'il devrait actuellement y avoir 350 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas m'étendre sur cette question. Vous avez sans doute raison,

[Text]

Mr. Chairman, but we are told right now that there is already authority in the office of the Governor in Council to go ahead with the expenditure. What they need from Parliament now is only money. I say that they really do not need to come to Parliament because there is enough authority under vote 5 to go ahead. I say that the whole thing could have been done without coming to Parliament.

I think it is fortunate that the government is coming to Parliament, but the system is pretty loose if a program of this magnitude could have been brought in, with Parliament in session, without having come to Parliament. That is the only point I wanted to make.

I have a question or two on the agricultural situation. The European Economic Community and the U.S.A. are duelling over prices. This program relates largely to cereals and oilseeds. To what extent is the competition between the EEC and the U.S.A. important with regard to beef, lamb and that aspect of the agribusiness? Has it had an impact in any way comparable to what we see here?

Mr. Noreau: There is some competition. You may remember that the Cattlemen's Association put in a countervail investigation request for the importation of beef from the European Community, so there is other competition. The fact is that it affects Canada less heavily because the grains and oilseeds areas were 80 per cent dependant upon the export market, whereas in other commodities, while there is competition, the impact on the country is less dramatic.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are being told that as a result of the special interventions by the EEC and the U.S.A. there has been a price decline in the area of the cereals and oilseed crops. There has been some impact, I gather, on the beef market by reason of the interventions of the EEC and the U.S.A. What is the price situation in that respect? Has the price of beef declined or has it risen?

Mr. Lavoie: I would not be able to answer that question, senator. I do not know if the market price in Europe has declined. A small adjustment was made to their target price last April. The new proposal for this year is now before the European Parliament. What will be adopted remains to be seen, but I am not familiar with any details. We can surely try to provide the information to you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I was not really asking about the European price. I was asking about the Canadian price. If the price of feed grains has dropped seriously in North America, then one would have anticipated, all other considerations remaining about the same, that there would have been a decline in the price of beef and other high protein foods. That, I understand, is not the case.

Mr. Lavoie: The price of beef is higher this year than it was last year. At the moment the price is in excess of \$80 per hundred weight. Last year, we were a little bit below that level. The rise is a result of a reduction in the stock of beef cattle in

[Traduction]

monsieur le président, mais les témoins sont en train de nous dire que le gouverneur en conseil possède déjà le pouvoir d'autoriser cette dépense. Si les témoins sont ici aujourd'hui, c'est uniquement parce qu'il n'y a pas suffisamment d'argent dans le crédit 5 pour qu'ils puissent donner suite à leur projet. Si ce n'était pas le cas, ils auraient fort bien pu se passer de l'approbation du Parlement.

C'est une bonne chose que l'exécutif comparaisse devant le législatif, mais je trouve que le système laisse à désirer si un programme comme celui que nous examinons aujourd'hui peut être mis en œuvre pendant que le Parlement siège, mais sans qu'il l'approuve au préalable. C'est la remarque que je voulais faire.

J'ai une ou deux questions à poser sur la situation agricole. La Communauté économique européenne et les États-Unis se font une guerre des prix. Ce programme concerne principalement les céréales et les oléagineux. Dans quelle mesure la concurrence entre la CEE et les États-Unis est-elle importante en ce qui a trait au bœuf, à l'agneau et à ce secteur de l'industrie agro-alimentaire? Cette concurrence entraîne-t-elle des conséquences comparables à celles qui nous intéressent aujourd'hui?

M. Noreau: Il y a effectivement de la concurrence. Vous vous rappellerez peut-être que l'Association canadienne d'éleveurs de bovins a demandé que soit menée une enquête de procédure compensatrice sur les importations de bœuf de la Communauté européenne; il y a de la concurrence, mais elle touche moins durement le Canada. Dans le secteur des céréales et des oléagineux, les marchés d'exportation absorbent 80 p. 100 de notre production, mais les conséquences, sont moins graves pour les producteurs d'autres denrées, même si la concurrence est vive.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On nous a dit que le prix des céréales et des oléagineux avait chuté à la suite des interventions spéciales de la CEE et des États-Unis. Je crois comprendre que l'intervention de la CEE et des États-Unis a eu certaines conséquences sur le marché du bœuf. Qu'en est-il des prix dans ce secteur? Le prix du bœuf a-t-il diminué ou augmenté?

M. Lavoie: Je suis incapable de répondre à cette question, monsieur le sénateur. Je ne sais pas si le prix a diminué en Europe. Le prix indicatif a été légèrement modifié en avril dernier. Le Parlement européen est actuellement saisi de la nouvelle proposition pour cette année. Je ne sais pas ce qu'il décidera et je ne connais pas tous les détails. Nous pouvons sûrement essayer de vous fournir des renseignements à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne voulais pas parler du prix en Europe, mais du prix au Canada. Si le prix des céréales fourragères a beaucoup baissé en Amérique du Nord, on pourrait s'attendre, toutes choses étant égales par ailleurs, à une diminution du prix du bœuf et des autres aliments à teneur élevée en protéines. Or, cela ne se produit apparemment pas.

M. Lavoie: Cette année, le prix du bœuf est plus élevé que l'année dernière. Actuellement, il dépasse 80 \$ les cent livres. L'année dernière, le prix était légèrement inférieur. Cela tient à une diminution du stock de bovins en 1983 et 1984. Pour le

[Text]

1983 and 1984. The hog sector is just going through a period of very high prices. Again, it is because of reductions in herds, particularly in the seven major producing states in the United States, following the very low prices experienced over 1984 and 1985.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How much of an international market is there for beef? How much beef do we allow into Canada and how much does the world market affect beef prices in Canada?

Mr. Lavoie: I believe the amount is 21 million pounds.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are the imports administered?

Mr. Lavoie: I will confirm that figure for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do we have a threshold or is the amount that comes into the market determined by market forces?

Mr. Lavoie: It is based on market forces. We import mainly from Australia, New Zealand and the United States.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would it be fair to say that, given the low price forced upon Canadian cereal producers, if this situation continues we can anticipate, as herds recover in size, a real decline in the price of beef? I say "real decline" because I am taking out inflationary factors. Is that correct?

Mr. Lavoie: At the moment the situation is an unstable one, having to pay low prices for grain and feed, which will probably encourage producers to raise more cattle, which will result in a couple of years in a surplus of meat and, therefore, pressures to lower prices.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Presumably, at that time beef producers will have a good case for coming to the government and saying that as a result of what has gone on in the past they need, perhaps not \$1 billion, but a lot of money. Is that projection roughly accurate?

Mr. Noreau: There are in existence other programs to deal with price fluctuations in red meat, tripartite stabilization programs and so on. However, there is a possibility that in the scenario you outlined there will be a shift. Red meat is probably at its peak in terms of profitability.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We know that people in Washington are extraordinarily sensitive to the intervention of governments in Canada in the economy. I understand that this never happens in the United States. Is there any possibility whatsoever that anyone in Washington would have the audacity to say that this particular program is a subsidy and therefore justifies countervailing duties against Canadian producers either of cereals going into the U.S. or of beef or hogs or any other meat products fed with these allegedly subsidized feed grains?

Mr. Noreau: Everything is possible, but we do not think that this program will affect Canada's position too seriously as regards the possibility of countervailing duties from the U.S.

[Traduction]

porc, on traverse une période de prix très élevés. Là encore, la situation est imputable à des réductions de troupeaux, particulièrement dans les sept grands États producteurs des États-Unis, à la suite des très bas prix de 1984 et 1985.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel est le marché international du bœuf? Combien de bœuf laissons-nous entrer au Canada et à quel point la conjoncture sur le marché mondial influe-t-elle sur le prix du bœuf au Canada?

M. Lavoie: Je crois qu'il s'agit de 21 millions de livres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les importations sont-elles réglementées?

M. Lavoie: Je vous confirmerai ce chiffre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Imposons-nous un plafond ou laissons-nous jouer les forces du marché?

M. Lavoie: Ce sont les forces du marché qui règlent le volume des importations. Nos importations viennent surtout d'Australie, de Nouvelle-Zélande et des États-Unis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Serait-il exact de dire que, compte tenu des bas prix imposés aux producteurs canadiens de céréales, si cette situation se maintient et si les troupeaux augmentent, on peut s'attendre à une baisse réelle du prix du bœuf? Je dis une «baisse réelle» parce que je tiens compte des effets de l'inflation. Est-ce exact?

M. Lavoie: Actuellement, la situation est instable. En effet, les bas prix des céréales et du fourrage encourageront probablement les producteurs à élever davantage de bétail, ce qui entraînera dans quelques années un excédent de viande et exercera donc une pression à la baisse sur les prix.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On peut penser qu'à ce moment-là les producteurs de bœuf auront de bons arguments pour dire au gouvernement qu'ils ont besoin peut-être pas d'un milliard de dollars, mais de beaucoup d'argent, à cause de ce qui s'est fait dans le passé. Cette projection est-elle à peu près exacte?

M. Noreau: Il y a d'autres programmes visant à atténuer les problèmes que causent les fluctuations des prix de la viande rouge, par exemple des programmes de stabilisation tripartites. Cependant, il est tout à fait possible que le scénario que vous avez décrit change. La rentabilité de la viande rouge a probablement atteint son sommet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous savons que Washington voit d'un très mauvais œil toute intervention de l'État dans l'économie. Il paraît que cela ne se produit jamais aux États-Unis. Est-il possible que quelqu'un, à Washington, ait l'audace de dire que ce programme est une forme de subvention et qu'il justifie par conséquent l'imposition de droits compensateurs contre les producteurs canadiens qui vendent des céréales aux États-Unis, ou contre les producteurs de bœuf, de porc ou d'autres produits animaux produits grâce à ces céréales fourragères prétendument subventionnées?

M. Noreau: Tout est possible, mais nous ne pensons pas que ce programme risque de nuire beaucoup au Canada en ce qui concerne l'imposition possible, par les États-Unis, de droits

[Text]

The rationale under which the program is put forward is that this assistance is necessary because of unfair subsidization in the United States and necessary as a measure, though it does not remove all the hurt to maintain a viable agricultural industry in Canada as it adjusts to these rough times. We have in place other programs to try to ease the transition. It is not felt that this program will give to the United States a trade weapon that it can fire back at us.

Senator Haidasz: Are the actions of the EEC countries and the U.S. in manipulating world prices of wheat and grain products contrary to the present GATT agreements? If so, is anything being done about the matter in Geneva? Have any complaints or grievances been lodged or any action taken on behalf of Canada by our officials at GATT?

Mr. Lavoie: Agriculture is a special category in the GATT. As far as EEC exports are concerned, up until now, it has never been clear legally whether or not they are against the rules of GATT, because the 10 member states making up the EEC are all signatories of the GATT. The process has been tolerated since the first scheme was established beginning in 1962. Since that time no direct action has been taken against exports, with the exception of processed products such as pasta but not wheat. Action has been taken against processed products of the EEC, particularly by the United States, which has put in place some countervailing duties. Canada has taken some action to counter this system. Mr. Noreau referred to the beef situation a few minutes ago. We are also investigating other commodities. Such action is not in line with the spirit of the GATT, but there have been some exceptions under various sections of the agreement. In other words, although the policy of the EEC may have been challenged, there have never been direct accusations to the extent that we have asked them to withdraw.

Senator Haidasz: Do Canada or other countries in a similar situation intend to do anything about this matter in the GATT negotiations that are taking place now?

Mr. Lavoie: Yes. This is part of the reason why our ministers insisted at the meeting in Uruguay that agriculture be included as a top priority in the coming round of negotiations. They succeeded in getting the matter on the agenda.

Senator Haidasz: Is the Department of Agriculture watching closely the trade negotiations between Canada and the United States for anything that will harm the Canadian agricultural industry?

Mr. Noreau: The department is very involved in both the bilateral talks with the United States and the preparation of the multilateral talks at GATT. We have some people from the department seconded to Mr. Reisman's office. I am a member, as is Mr. Wise, of the Subcommittee of Cabinet on Trade. I am also a member of a deputy ministers' group that meets every second week to review our position with respect to various sectors, including agriculture; and I can assure you that we are providing our best analytical advice to our negotiators.

[Traduction]

compensateurs. Ce programme est mis sur pied parce que l'on considère qu'il faut aider les producteurs en raison des subventions injustes des États-Unis, bien qu'il ne soit pas une panacée pour assurer la survie de l'agriculture canadienne pendant ces temps difficiles. Nous avons d'autres programmes pour faciliter la transition. Nous ne pensons pas que ce programme risquerait de donner aux États-Unis une arme contre nous.

Le sénateur Haidasz: Les mesures prises par les pays de la Communauté économique européenne et par les États-Unis pour manipuler les prix mondiaux du blé et des produits céréaliers contreviennent-elles aux accords du GATT? Dans l'affirmative, que fait-on à ce sujet à Genève? Des plaintes ou des griefs ont-ils été déposés ou des mesures ont-elles été prises au nom du Canada par nos représentants au GATT?

M. Lavoie: L'agriculture constitue une catégorie spéciale au sein du GATT. En ce qui concerne les exportations de la CEE, il n'a jamais été déterminé clairement d'un point de vue juridique si elles contreviennent aux règles du GATT, parce que les dix États membres de la CEE sont tous signataires du GATT. Ces mesures sont tolérées depuis l'introduction des premiers programmes en 1962. Depuis lors, aucune mesure directe n'a été prise contre les exportations, à l'exception des produits transformés comme les pâtes, mais pas du blé. Des mesures ont été prises contre des produits transformés de la CEE, particulièrement par les États-Unis qui ont imposé certains droits compensateurs. Le Canada a lui aussi pris certaines mesures pour combattre ce système. N. Nadeau a fait allusion au bœuf il y a quelques minutes. Nous étudions aussi d'autres produits. Ces mesures sont contraires à l'esprit du GATT, mais il y a eu quelques exceptions aux divers articles de l'accord. En d'autres termes, la politique de la CEE est contestée, mais il n'y a jamais eu d'accusations directes au point où l'on aurait réclamé un retrait.

Le sénateur Haidasz: Est-ce que le Canada, ou tout autre pays se trouvant dans une situation analogue, a l'intention de faire quelque chose à ce sujet lors des négociations du GATT en cours?

M. Lavoie: Oui. C'est en partie pourquoi nos ministres ont insisté, lors de la réunion en Uruguay, pour que l'agriculture soit considérée comme une priorité pendant les prochaines négociations. Ils ont bien sûr réussi à faire mettre cette question à l'ordre du jour.

Le sénateur Haidasz: Le ministère de l'Agriculture suit-il de près les négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis afin de déceler tout ce qui risquerait de nuire à l'agriculture canadienne?

M. Noreau: Le ministère participe activement aux négociations bilatérales avec les États-Unis, ainsi qu'à la préparation des négociations multilatérales du GATT. Certains fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont été détachés au bureau de M. Reisman. Tout comme M. Wise, je suis membre du sous-comité du Cabinet chargé du commerce. Je suis également membre d'un groupe de sous-ministres qui se réunit toutes les deux semaines pour revoir notre situation dans divers secteurs, dont l'agriculture. Je peux vous assurer que nous fournissons à nos négociateurs nos meilleures analyses.

[Text]

Senator Haidasz: Are we winning or losing?

Mr. Noreau: At the moment we are neither winning nor losing. A subgroup is working on the so-called technical nontariff barriers—I am talking here about the talks with the U.S.—but the real discussions on agricultural issues are expected to occur some time in the spring. So at the moment it is still preparatory work, and, as you know, in those kinds of negotiations there is quite a bit of shadow boxing and an attempt to read the other partner's intentions. But we are deeply involved with Mr. Reisman's group.

The Chairman: Before I lose my quorum, I would like the committee's approval to present the report to the Senate whenever it is ready.

Senator Cogger: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Olson: When you were talking about setting up the formula, you constantly used the term "seeded acreage" in the permit books. Another term used is "quota acres" or "assignable acres". You can take those acres and assign them for delivery of wheat, barley, oats or whatever, and that has been set up over a number of years, so you get these aberrations from one year to the next. Perhaps "aberrations" is not the right word, but you get variations; so there could be a constant flow into the market. Have you considered using "quota acres" or "assignable acres" instead of "seeded acres"?

Mr. Lavoie: All of those have been considered. At the farm leaders' meetings—particularly the last one, which was held, I believe, in November—they arrived at the conclusion as a group that among the various possibilities the seeded acreage was the best base on which we should work the program.

Senator Olson: Obviously those farm leaders did not come from the southern areas of the prairies. I wish to make the point that "quota acres" or "assignable acres" represent something that has been worked out over many years, for the very purpose of having a uniform level of access to the market, which is always based on "assignable acres" in the quota book. It seems to me that you should seriously consider that, because it does give you a fair base—not with the variations for 1986 only—of what might or might not have been seeded according to whatever the rotation might be. I suggest that it would be a more fair way, because access to the market is what "assigned" or "quota acres" means. It means, based on summer fallow, the acres that were actually seeded. It is only the cultivated acres, and then there is some formula that is still in there on what goes into grass crops. It is not a full acre, I think they get one-third of it, or something like that. However, I think it would be a fairer way of assigning what is fair. Obviously you cannot take it all. It would have to be 50 per cent, or something, of the so-called "assigned acres". Why did they reject it?

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Sommes-nous gagnants ou perdants?

M. Noreau: Actuellement, il n'y a ni gagnant ni perdant. Un sous-groupe travaille sur ce que l'on appelle les barrières techniques non tarifaires—je parle ici des négociations avec les États-Unis—, mais on s'attend à ce que les véritables négociations sur les questions agricoles aient lieu au printemps. On en est donc pour le moment aux travaux préparatoires et, comme vous le savez, dans ce genre de négociations on se bat avec des ombres et chacun essaie de deviner les intentions de l'autre. Il reste que nous participons activement aux travaux du groupe Reisman.

Le président: Avant que je perde le quorum, j'aimerais obtenir l'autorisation du Comité en vue de déposer le rapport au Sénat dès qu'il sera prêt.

Le sénateur Cogger: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Olson: J'aimerais éclaircir un point. Lorsque vous parlez de l'établissement de la formule, vous utilisez constamment l'expression «superficie ensemencée» dans les carnets de permis. Or, on parle aussi de «superficies contingentées». Vous pouvez prendre ces surfaces et les affecter à la production de blé, d'orge, d'avoine ou d'autre chose, le système est étalé sur plusieurs années, de sorte que l'on observe des aberrations d'une année à l'autre. Je ne devrais peut-être pas employer le mot «aberrations», mais plutôt parler de fluctuations prévues pour qu'il y ait un flux constant de produits sur le marché. Avez-vous envisagé de fonder le programme sur les «superficies contingentées» au lieu des «superficies ensemencées»?

M. Lavoie: Cette méthode a été envisagée. À la réunion des dirigeants du secteur de l'agriculture—particulièrement à la dernière, qui a eu lieu, je crois, en novembre—ils sont arrivés à la conclusion que c'étaient les superficies ensemencées qui venaient le mieux à l'administration du programme.

Le sénateur Olson: Ces dirigeants ne venaient sûrement pas du sud des Prairies. Je tiens à signaler que le système des «superficies contingentées» est étalé sur plusieurs années spécialement pour assurer un niveau d'accès au marché uniforme, qui est toujours fondé sur les «superficies contingentées» dans les carnets de permis. D'après moi, vous devriez sérieusement envisager cette formule, parce qu'elle vous donne une base équitable qui ne repose pas uniquement sur les variations de 1986 et qui est fondée sur ce qui aurait été semé d'après la rotation des cultures. Ce serait d'après moi une méthode plus juste, parce que le principe des superficies contingentées vise justement à donner accès au marché. Cela signifie, compte tenu des jachères d'été, les superficies qui ont effectivement été ensemencées. Ce sont seulement les superficies cultivées, et il y a une formule, toujours appliquée, pour la culture des graminées. Ce n'est pas un acre complet; je crois qu'ils obtiennent un tiers, ou à peu près. Cependant, cette méthode serait plus juste. Évidemment, vous ne pouvez pas tout prendre. Il faut que ce soit 50 p. 100, ou à peu près, des «superficies contingentées». Pourquoi ont-ils rejeté cette solution?

[Text]

Mr. Noreau: I do not think they really rejected it. Incidentally, I will be pleased to send you the list of those who participated in that consultation meeting. I think they opted for what in their mind was the best compromise. It was not only a compromise on that portion of the formula, but a major compromise on whether or not the payment should be made on marketed grain, excluding feed grain. That would have changed the distribution quite dramatically.

Mr. Lavoie: We also considered the fact—that this was something that was mentioned at the meeting—that, by using the Canadian Wheat Board permit system, we capture the six major grains. But, as mentioned in the list provided by Mr. Noreau, there are 10 commodities, when we include mixed grain, that are included in the pot. We do not have the same system to deal with commodities other than the six major ones, plus all of the other commodities in eastern Canada and B.C. In terms of a comparable basis for all of the crop, for all commodities from Newfoundland to B.C., the seeded acreage appeared to the farm leaders and the other persons attending the meeting as being a reasonable base for the program.

Senator Olson: Well, I understand that you have discussed it. But I do think that you should reconsider that possibility, because it is something that has been accepted by all of that part of Canada that is within the Canadian Wheat Board's jurisdiction.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, on the substance of our report, I think I should raise the point which emerged in my discussion with the representatives of the Treasury Board, because it buttresses the content of our last report.

The Chairman: Thank you, senator. On behalf of the committee, I thank the witnesses who have appeared this morning. The answers to certain questions, which could not be provided today, can be sent to the clerk of the committee, and they will be reviewed by the entire committee. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Noreau: Je ne pense pas qu'on l'ait vraiment rejetée. À propos, je vous ferai parvenir la liste des personnes qui ont participé à cette consultation. Je crois qu'elles ont choisi ce qui leur apparaissait comme le meilleur compromis. Le compromis ne portait pas seulement sur cette portion de la formule; une des grandes questions était de savoir si le paiement devait être fondé sur les céréales vendues, à l'exclusion des céréales fourragères. Cela aurait considérablement changé la distribution.

M. Lavoie: Nous avons également tenu compte du fait—cela a été mentionné à la réunion—qu'en utilisant le système des permis de la Commission canadienne du blé, nous visons les six grandes céréales. Mais, comme on l'indique dans la liste fournie par M. Noreau, il y a dix produits, dont des céréales mixtes. Nous n'avons pas un système unique pour les produits autres que les six principales céréales et pour tous les autres produits de l'Est du Canada et de la Colombie-Britannique. Les dirigeants agricoles et les autres personnes présentes à la réunion ont considéré qu'il serait raisonnable de fonder le programme sur les superficies ensemencées pour obtenir une base uniforme pour toutes les cultures, pour tous les produits, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique.

Le sénateur Olson: Eh bien, je vois que cette question a été débattue. Mais je pense néanmoins que vous devriez vous raviser, parce que cette formule a été adoptée par toutes les régions du Canada qui relèvent de la Commission canadienne du blé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, pour ce qui est de la substance de notre rapport, je crois que je devrais soulever le point qui est ressorti de mes entretiens avec les représentants du Conseil du Trésor, parce qu'il étaye le contenu de notre dernier rapport.

Le président: Merci, sénateur. Au nom du Comité, je tiens à remercier les témoins qui ont comparu ce matin. Les réponses à certaines questions qui n'ont pas pu être fournies aujourd'hui peuvent être envoyées au greffier. Elles seront communiquées à tous les membres du Comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Agriculture Canada:

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;
Mr. Frank A. Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy;
Mr. Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Protection Programs.

From Treasury Board:

Mr. R. Bilodeau, Assistant Secretary.

D'Agriculture Canada:

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;
M. Frank A. Claydon, sous-ministre adjoint, Politique;
M. Gilles Lavoie, directeur général, Service de l'aide financière aux agriculteurs.

Du Conseil du Trésor:

M. R. Bilodeau, secrétaire adjoint.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, March 12, 1987

Le jeudi 12 mars 1987

Issue No. 3
Complete proceedings on:

The examination of the Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

Fascicule n° 3
Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Budget supplémentaire (A) déposé au
Parlement pour l'exercice financier se terminant
le 31 mars 1988

FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1988 (Sessional Paper No. 332-233).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars, 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 (document parlementaire n° 332-233), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12, 1987
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 11:00 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator William M. Kelly, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelly, Cools, Doody, Haidasz, Hicks, Marsden and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senator Present: The Honourable Senator Olson.

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Agriculture Canada:

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;

Mr. T. Pender, Coordinator, Special Grains Programs.

From the Treasury Board:

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, examined Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1988.

Copies of the Committee's budget for the fiscal year 1987-88 were distributed to members present. Discussion followed.

The Honourable Senator Doody moved that the budget as presented by the Chairman, be adopted.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Stewart moved that the written responses to questions asked of the Treasury Board on 26 November 1986 at the Committee's examination of Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending 31 March 1987, be printed as appendix "NF-3A" and that the written responses to questions asked of Agriculture Canada on December 18, 1986 at the Committee's examination of Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March 1987 be printed as Appendix "NF-3B".

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Mr. Noreau made a short opening statement, following which he and the other witnesses answered questions.

Following discussions, the Honourable Senator Doody moved that a report be prepared on Supplementary Estimates (A).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1987
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur William M. Kelly (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kelly, Cools, Doody, Haidasz, Hicks, Marsden, et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Olson.

Aussi présent: M. Jeff Greenberg, directeur des recherches du Centre parlementaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

D'Agriculture Canada:

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;

M. T. Pender, coordinateur, Programme spécial canadien pour les grains.

Du Conseil du Trésor:

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité étudie le budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Des copies du budget du Comité pour l'année financière 1987-1988 sont distribuées aux membres présents. La discussion s'engage.

L'honorable sénateur Doody propose que le budget soit adopté tel qu'il est présenté par le président.

La motion, mise au vote, est adoptée.

L'honorable sénateur Stewart propose que les réponses écrites données aux questions posées au Conseil du Trésor le 26 novembre 1986, lors de l'étude par le Comité du budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987 figurent en annexe aux délibérations du Comité (voir appendice «NF-3A») et que les réponses écrites données aux questions posées à Agriculture Canada le 18 décembre 1986, lors de l'examen par le Comité du budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1987 figurent en annexe aux délibérations du Comité (voir appendice «NF-3B»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Noreau fait une brève déclaration à la suite de laquelle il répond aux questions, avec les autres témoins.

Après discussion, l'honorable sénateur Doody propose qu'un rapport soit rédigé sur le budget des dépenses supplémentaire (A).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 19, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988, were referred, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 10, 1987 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses:

From Agriculture Canada:

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;
Mr. Terry Pender, Coordinator, Special Grains Program.

From the Treasury Board:

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division.

Supplementary Estimates (A), totalling \$700 million is the first supplementary estimate for the 1987-88 fiscal year. The entire amount is being requested as new spending authority by Agriculture Canada to augment the \$300 million already received through Supplementary Estimates (B), 1986-87 for its Special Canadian Grains Program (SCPG) announced in the debate following the Speech from the Throne.

When the initial \$300 million for this program was granted in December 1986, officials from Agriculture Canada indicated that a request for the remaining \$700 million would be presented as part of the Main Estimates for 1987-88 to be dealt with even before the Main Estimates. Treasury Board however, chose to request this \$700 million through a special supplementary estimate for 1987-88. They asserted that this was appropriate for the following reason: when Main Estimates are tabled, three-twelfths of the total amount normally is provided to departments by the end of March through an interim appropriations bill. The remaining amount is provided by the end of June after House and Senate committees have reported and the appropriations bill is proclaimed. Because the money for this program is required before the end of June, this normal procedure would not be adequate. The full amount could have been provided through the interim appropriations bill by the end of March, but this would have precluded a review of the request by parliamentary committees. Accordingly, Treasury Board chose to put forward this request as a special supplementary estimate for the 1987-88 fiscal year.

The Committee understood the need to provide the money prior to the end of June, but some Senators felt that it was

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 19 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 et conformément à son ordre de renvoi du mardi 10 mars 1987, présente le rapport suivant:

Le Comité a recueilli les témoignages des témoins suivants:

D'Agriculture Canada:

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;
M. Terry Pender, coordinateur, Programme spécial canadien pour les grains.

Du Conseil du Trésor:

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.

Le Budget des dépenses supplémentaire (A), qui d'élève au total à 700 millions de dollars, est le premier budget supplémentaire présenté pour l'année financière 1987-1988. La totalité du montant est demandée par Agriculture Canada qui désire augmenter de 300 millions de dollars le montant déjà affecté au Programme spécial canadien pour les grains (PSCG)—dont l'annonce a été faite au cours du débat qui a suivi le discours du Trône—dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) de 1986-1987.

Au moment où ce montant initial de 300 millions de dollars a été affecté à ce programme en décembre 1986, des représentants d'Agriculture Canada ont fait savoir qu'une nouvelle demande pour obtenir les 700 millions manquants allait être présentée au moment du dépôt du Budget des dépenses principal de 1987-1988 et même avant l'annonce de ces nouvelles prévisions budgétaires. Le Conseil du Trésor a toutefois préféré présenter un Budget des dépenses supplémentaire pour réclamer ce 700 millions de dollars. Cette décision s'explique ainsi: lorsque le Budget des dépenses principal est déposé, les trois-douzième du montant total est normalement distribué au ministère avant la fin de mars grâce à l'adoption d'un projet de loi portant affectation de crédits provisoires. Le reste leur est remis avant la fin de juin, après que les comités de la Chambre et du Sénat ont déposé leur rapport et que les projets de loi portant affectation de crédits ont été sanctionnés. Étant donné que les fonds nécessaires à ce programme étaient requis avant la fin de juin, il était impossible de suivre la procédure normale dans ce cas-ci. Le montant total aurait pu être obtenu d'ici la fin de mars, grâce à l'adoption d'un projet de loi portant affectation de crédits provisoires, mais les comités parlementaires n'auraient pas eu le temps d'examiner la demande en question. Par conséquent, le Conseil du Trésor a préféré présenter cette demande sous la forme d'un Budget des dépenses supplémentaire pour l'année financière 1987-1988.

Le Comité comprend que cet argent était requis avant la fin de juin, mais certains sénateurs trouvent illogique d'examiner

inappropriate to consider a supplementary estimates before the review of the Main Estimates. It is suggested that the proper procedure would have been to have included the \$700 million request in the Main Estimates, with entire amount, less \$1, being provided through the interim appropriations bill. In this way the principle of the request would continue to be before Parliament until the Main Estimates are reported and the appropriations bill proclaimed by the end of June.

In the Special Canadian Grains Program Guidebook, the introduction states that the Special Canadian Grains Program (SCGP) was introduced to reduce the effects of American and European export subsidies on Canadian grain and oilseed producers. The program provides \$1 billion in supplementary income to those Canadian producers most seriously and directly affected by this trade dispute. Yet the formula used to determine payments to producers takes into consideration only the estimated effects on individual commodity prices brought on by changes in the U.S. Farm Bill. No consideration is given to the specific actions of the European Economic Community. For example, if excess supplies in Europe of specialty crops such as mustard seed, safflower or lentils leads to dumping in the international market and results in falling incomes to Canadian farmers, no action under this program will be taken unless the United States takes prior remedial action. This led Senators to believe that intent of the program risked being thwarted by the specific mechanisms intended to provide relief to Canadian farmers. The Senators recognized, however, that the purpose of the advisory committee was to guard against inadvertent unfairness in the application of the program.

The Committee encouraged the Deputy Minister of Agriculture Canada to consider the plight of specialty crop farmers in Canada and requested that he advise his Minister to amend the program to supplement falling farm incomes brought on by actions not only of the United States but of the European Community as well.

Respectfully submitted,

Le vice-président

WILLIAM M. KELLY

Deputy Chairman

un budget supplémentaire avant le dépôt du Budget des dépenses principal. Selon lui, il aurait mieux valu inclure la demande de crédits dans le Budget des dépenses principal, quitte à soustraire un dollar du montant total et à obtenir ensuite la somme manquante au moyen d'un projet de loi portant affectation de crédits provisoires. De cette façon, la demande aurait pu continuer à être examinée par le Parlement jusqu'à ce que les comités aient déposé leur rapport sur le Budget des dépenses principal, et le projet de loi portant affectation de crédits aurait été sanctionné avant la fin de juin.

L'introduction du Guide sur le Programme spécial canadien sur les grains (PSCG) indique que ce programme vise à réduire les effets sur les producteurs canadiens de grains et d'oléagineux des subventions à l'exportation accordées par les États-Unis et les pays d'Europe. Ce programme assure un milliard de revenus supplémentaires aux producteurs canadiens les plus gravement et directement touchés par ce litige commercial. Pourtant, la formule utilisée pour calculer les versements auxquels ont droit les producteurs ne tient compte que des retombées négatives que sont susceptibles d'avoir les changements apportés au U.S. Farm Bill sur le prix de certaines denrées. Les mesures prises par les pays de la Communauté économique européenne ne sont aucunement prises en compte. Par exemple, si ceux-ci décident d'écouler leur excédent de denrées spéciales, comme les graines de moutarde ou de carthame ou les lentilles, sur le marché international et qu'à cause de cela, les agriculteurs canadiens subissent une baisse de leurs revenus, aucune mesure n'est prévue dans ce programme, à moins que les États-Unis ne prennent l'initiative de remédier à la situation. C'est pourquoi les sénateurs estiment que les mécanismes prévus pour aider les agriculteurs canadiens vont à l'encontre des objectifs mêmes du programme. Les sénateurs ont cependant reconnu que le but du comité consultatif était d'offrir une garantie contre toute inéquité éventuelle dans l'application du programme.

Le Comité invite le sous-ministre d'Agriculture Canada à se pencher sur le sort des producteurs canadiens de denrées spéciales et à recommander au ministre de modifier le programme de façon à pouvoir dédommager les agriculteurs pour la perte de revenus agricoles occasionnée non seulement par les décisions des États-Unis mais aussi par celles des pays de la Communauté économique européenne.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 12, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator William M. Kelly (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, if I could ask the witnesses to be patient for just a moment, we have one small housekeeping matter that must be settled.

Perhaps we could quickly do the budget in question. We have authority to submit our budget for the coming year. The clerk of the committee is here, armed with every possible answer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask him, Mr. Chairman, about some of the minor items—for example, expenses of witnesses. The figure of \$2,000 provided here is not based on immediate and recent experience, is it?

The Clerk of the Committee: It is based on the experience of one air fare from Vancouver, and it is over \$1,000. Our budget last year was \$1,000 for witnesses' expenses, which we do not generally spend, but in view of the fact that I saw that the air fare from Vancouver was more than \$1,000, I thought that we should put in an increase in the witnesses' expenses.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Under all other expenses, the purchase of stationery, books and periodicals, what has been the history there? Have we purchased books and periodicals?

The Clerk of the Committee: We have for the special study on post-secondary education, and, from time to time, we have also with respect to matters that the adviser to the committee has been working on for the National Finance Committee.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

The Clerk of the Committee: The receipts for those are sent to the Finance Office and the Finance Office either reimburses us, because we paid it out of pocket, or they send the cheque directly to the Government of Ontario.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What do we do with the books and periodicals after they have served the purposes of the committee?

The Clerk of the Committee: It depends on what kind of books and periodicals they are, but generally speaking they are in my office. Some of them are out of date; they are statistics, or things of that nature.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you.

The Deputy Chairman: Any other questions, honourable senators? If not, may I have a motion to adopt this budget?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur William M. Kelly (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je vais demander aux témoins de patienter un peu pour que nous puissions d'abord régler quelques questions de gestion interne.

Si nous pouvons adopter rapidement le budget à l'étude, nous allons pouvoir présenter nos prévisions budgétaires pour la prochaine année. Le greffier du Comité est ici pour répondre à vos questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi, monsieur le président, de lui poser quelques questions sur certains postes secondaires—par exemple, celui ayant trait aux dépenses des témoins. Le chiffre de 2 000 \$ inscrit à ce poste a été évalué à partir de dépenses récemment encourues, n'est-ce pas?

Le greffier du Comité: Il a été évalué en fonction du prix d'un billet d'avion pour venir de Vancouver, qui dépasse maintenant 1 000 \$ l'an dernier, nous avions inscrit 1 000 \$ à ce poste, et cela était amplement suffisant. Toutefois, compte tenu de la hausse du prix des billets d'avion pour les vols intérieurs, j'ai pensé qu'il serait plus sage cette année de prévoir une augmentation à ce poste.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et qu'est-ce qui explique l'augmentation des dépenses prévues au titre de l'achat de matériel de bureau, de livres et de périodiques? Avons-nous vraiment acheté des livres et des périodiques?

Le greffier du Comité: Oui, notamment aux fins de notre étude spéciale sur l'enseignement postsecondaire. De même, il nous arrive d'en acheter à l'occasion à la demande du conseiller affecté aux travaux du Comité des finances nationales.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vraiment.

Le greffier du Comité: Les reçus de ces achats sont envoyés au Service des finances qui nous rembourse lorsque nous avons déboursé l'argent à même notre budget, ou qui envoie un chèque directement au gouvernement de l'Ontario.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Que faites-vous avec les livres et les périodiques lorsque le Comité n'en a plus besoin?

Le greffier du Comité: Ça dépend des livres et des périodiques. En général, je les garde dans mon bureau. Certains d'entre eux sont périmés, surtout lorsqu'il s'agit de statistiques ou de données du genre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions, honorables sénateurs? Sinon, quelqu'un pourrait-il proposer une motion pour adopter ce budget?

[Text]

Senator Doody: I move to adopt the budget.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Thank you. We have one other item. I believe you have all received the written responses that were sent from the Treasury Board and Agriculture Canada in answer to questions asked by the committee on supplementary estimates (A) in November and supplementary estimates (B) in December. I am advised by staff that the practice is to append those responses to the proceedings of the next examination of a supplementary estimate. Therefore, I am asking for a motion to append these responses to today's proceedings.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I so move.

The Deputy Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Thank you. That completes our housekeeping items.

Today's subject, as we all are aware—and I think you have copies of it—is supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1988.

With us today from Agriculture Canada are Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister, and Mr. Terry Pender, Co-ordinator of the Special Canadian Grains Program; and, from the Treasury Board, we have Mr. William Crandell, Director of the Estimates Division.

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister, Agriculture Canada: And there is also Mr. Dan Fenety, who is the Commodity Co-ordinator for Grain and Oilseeds Branch in the Department of Agriculture.

The Deputy Chairman: Thank you.

Do the witnesses have any comments to make before we raise questions that we may have?

Mr. Noreau: If you would allow, Mr. Chairman, perhaps I could make a few remarks to introduce the subject.

The Deputy Chairman: Please do.

Mr. Noreau: The expenditures that we are discussing today are the second part of the \$1 billion program which will assist about 200,000 Canadian farmers with the difficulties they are going through with respect to prices of their commodity.

As you will remember, the program payments are based on three variables, or three factors: Seeded acreage of eligible crops, the regional productivity factor, and assistance rate for each eligible commodity.

The commodities that qualify for assistance are: Wheat, barley, rye, oats, mixed grains, grain corn, soya bean, rape-

[Traduction]

Le sénateur Doody: Je propose d'adopter le budget.

Le vice-président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Je vous remercie. Nous avons un autre point à régler. Je crois que vous avez tous reçu les notes que le Conseil du Trésor a fait parvenir à Agriculture Canada en réponse aux questions que nous avons posées au sujet du Budget des dépenses supplémentaire (A) en novembre et du Budget des dépenses supplémentaire (B) en décembre. On m'a dit que ces réponses étaient habituellement annexées au compte rendu des délibérations portant sur l'étude du Budget des dépenses supplémentaire suivant. Par conséquent, je demande qu'une motion soit déposée pour annexer ces réponses aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je propose une motion en ce sens.

Le vice-président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Je vous remercie. Voilà pour ce qui est des questions de gestion interne.

Les délibérations d'aujourd'hui, comme vous le savez sans doute—puisque tout le monde a reçu son exemplaire—portent sur le Budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre, Agriculture Canada, et M. Terry Pender, coordonnateur du Programme spécial canadien pour les grains à ce même ministère; de même que M. William Crandell, directeur de la Division des budgets au Conseil du Trésor.

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre, Agriculture Canada: Nous sommes également accompagnés de M. Dan Fenety, qui est le coordonnateur des denrées pour le Groupe des céréales et des oléagineux au ministère de l'Agriculture.

Le vice-président: Je vous remercie.

Avez-vous des commentaires à formuler avant que nous ne vous adressions nos questions?

M. Noreau: Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais faire quelques remarques préliminaires pour présenter le sujet.

Le vice-président: Je vous en prie.

M. Noreau: Les dépenses dont nous discutons aujourd'hui constituent la deuxième partie du programme d'un milliard de dollars mis en œuvre pour venir en aide aux quelques 200 000 agriculteurs canadiens aux prises avec certaines difficultés en raison du prix de leurs denrées.

Comme vous le savez, les versements accordés en vertu de ce programme sont établis en fonction de trois variables: le nombre d'acres de denrées admissibles ensemencés, le facteur de productivité régional et le pourcentage d'aide prévue à l'égard de chaque denrée admissible.

Les denrées admissibles sont les suivantes: le blé, l'orge, le seigle, l'avoine, les grains mélangés, le maïs en grains, la fève

[Text]

seed, flaxseed and sunflowers used for oil. So anyone who seeded acreage of these crops in 1986 may be eligible for benefits.

The major variable in the payment formula is the assistance rates which were calculated to accommodate the \$1 billion available funding. Within this limit, the rates assigned to each crop are based on price declines as well as declines in the so-called U.S. loan rate, which is the price factor. Once all the applications and certification forms are in, we might have to fine tune the assistance rate; but it seems that although there are a few concerns expressed by farmers and farm leaders—which I will come to in a minute—we do not, at this point, anticipate major changes in the formula that has been arrived at to deliver that payment.

The payments are made in two installments. The first \$300 million, which Parliament approved last December, has now almost been spent, to the tune of \$260 million. What you have in front of you is the moneys for the second installment which will be made as the final payment when the certification forms from the wheat board permit holders and the application forms from those who are not wheat board related—mostly from the east—are in.

You also have in front of you the operating budget for the delivery of the program, which is substantially less than it was last December. It amounts to a little bit more than \$2 million. The bulk of these operating expenditures are for salaries and professional and special services, audit and evaluation of the program, and informational services to claimants of the program.

To date, 140,000 cheques have been mailed automatically to wheat board permit holders and, as I said, have provided more than \$250 million in assistance. The farmers who have received those cheques have to confirm or amend their seeded acreage, using a form which they have to send back to us. To date, 110,000 of those forms have been completed.

In the east, 41,000 applications have been received to date. Of these, 18,000 have been processed and cheques have been issued totalling \$21 million. I would add that the turnaround time for eastern applications in some cases has been as short as two weeks. People have responded reasonably well.

In total, nationwide, 160,000 cheques have been issued for a total of \$271 million.

There are some concerns being expressed by farmers and farm leaders and producers of specialty crops like mustard, lentils, safflower, who feel that they should have been included in the program. Similarly, some farmers feel that summer fallow lands should be included as well as seeded acres. It has been suggested, and it has been a problem since the announce-

[Traduction]

de soya ainsi que les graines de colza, de lin et de tournesol utilisées pour faire de l'huile. Donc, tout agriculteur qui a semé l'une ou l'autre de ces denrées sur ses terres en 1986 peut être admissible au programme.

La principale variable dans la formule d'établissement des versements réside dans le pourcentage d'aide calculé pour répartir le milliard de dollars affecté au programme. Dans cette limite, les pourcentages prévus à l'égard de chaque denrée sont déterminés en fonction de la baisse des prix et de la chute de ce qu'on appelle le taux d'emprunt sur le marché américain qui influe sur les prix. Une fois que toutes les demandes et les formules d'agrément sont reçues, il se peut que nous ayons à ajuster le pourcentage d'aide, mais il semble que malgré les quelques réserves exprimées par les agriculteurs et les chefs d'associations agricoles—dont je parlerai dans quelques instants—nous ne prévoyons pas, pour le moment, apporter de changements majeurs à la formule en question.

Ces paiements se font en deux versements. Les premiers 300 millions de dollars que le Parlement a approuvés en décembre dernier sont maintenant presque entièrement dépensés, à l'exception d'une quarantaine de millions de dollars. Ce que vous avez devant vous correspond au montant total du dernier versement, qui sera effectué dès que les détenteurs de permis de la Commission canadienne du blé nous auront fait parvenir leur formule d'agrément et que les autres agriculteurs—en majorité de l'Est du pays—nous auront fait parvenir leur formule de demande.

Vous avez devant vous le budget de fonctionnement nécessaire à l'application du programme, qui est sensiblement inférieur à ce qu'il était en décembre dernier. Ces prévisions s'élèvent à un peu plus de 2 millions de dollars. Le gros de ces dépenses de fonctionnement sert à payer les salaires et les frais de services professionnels et spéciaux, la vérification et l'évaluation du programme et les services d'information offerts aux bénéficiaires du programme.

Jusqu'à présent, 140 000 chèques ont été envoyés automatiquement par la poste aux détenteurs de permis de la Commission canadienne du blé et, comme je l'ai dit, plus de 250 millions de dollars d'aide ont été octroyés. Les agriculteurs qui ont reçu ces chèques doivent confirmer ou modifier en conséquence le nombre d'acres ensemencés, en nous retournant une formule à cet effet. Jusqu'à maintenant, nous avons reçu 110 000 formules.

Jusqu'ici, nous avons reçu 41 000 demandes d'agriculteurs de l'Est du pays. De ce nombre 18 000 ont été traitées et 21 millions de dollars au total ont été versés par chèque. Je tiens à préciser qu'il a fallu, dans certains cas, aussi peu que deux semaines pour traiter les demandes en provenance de l'Est du pays. Les intéressés ont relativement bien répondu.

Pour l'ensemble du pays, 160 000 chèques ont été émis pour un total de 271 millions de dollars.

Certains agriculteurs et chefs d'associations agricoles estiment que les producteurs de denrées spéciales comme les graines de moutarde, les lentilles, les graines de carthame, devraient pouvoir profiter du programme. De même, certains agriculteurs sont d'avis que les terres en jachère devraient être calculées aussi dans le nombre d'acres ensemencés. On a sug-

[Text]

ment, that farm-fed grain—grain fed on the farm—should be excluded. But the farm leaders who participated actively in defining that formula back in October and November strongly recommended that grain fed on the farm be included as opposed to only grain marketed.

The question of regional yield is also being discussed. In particular, the people who feel that their yields are better than the average used to calculate the payments think that the formula should be different. The same is true of people who are farming irrigated land. They claim that their yields are obviously better than their neighbour's on dry land and that they should receive proportional assistance to the yield they have had.

Those concerns are being dealt with, essentially, through the two advisory committees that have been set up—one in the west and one in the east. They have been established and they will be making their recommendations to amend or tinker with the formula. They will make their recommendations to the minister as they deal with those concerns.

My last point is that I think the delivery of the program is unfolding perhaps surprisingly well in terms of administration. It seems that, aside from those few concerns that were to be expected, the formula used to distribute the assistance appears to be reasonably acceptable to most farmers.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This program was discussed quite extensively in this committee when Supplementary Estimates (B) for the fiscal year to end on March 31, 1987 were before the committee. We have in our records a pretty good statement of the program and some of the difficulties that Senators Argue and Olson, in particular, foresaw. In a sense, today, although the amount of money is larger, we are in a follow-up role.

If I recall correctly, it was thought that the average amount of the total payout to individual farmers would be about \$5,000. Is that likely to be correct now that you have some operational experience?

Mr. Noreau: That was correct and I believe it still is correct, as an average.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you now have some fairly good figures as to the distribution? How many are going to get the maximum? An average farmer may not exist. Can you tell us, roughly, how many are going to get the maximum and how many will get \$15,000 or whatever brackets you are using for that breakdown?

Mr. Noreau: I will provide you with one part of the answer and I will then defer to Mr. Pender, who is the administrator, and that will make sure you get the correct figures.

My information is that farmers who are susceptible to receiving the maximum number about 2,300 out of 220,000 farmers who might be eligible to receive the maximum. The maximum, as you remember, was \$25,000. With respect to brackets of categories of other farmers, I am not sure we have that data.

[Traduction]

géré—et cela pose un problème depuis l'annonce du programme—que les grains servant à l'ensemencement soient exclus. Toutefois, les chefs d'associations agricoles qui ont participé activement à l'établissement de la formule en octobre et en novembre se sont farouchement opposés à cette proposition.

On a également discuté de la question du rendement. En effet, les agriculteurs qui estiment que leur récolte est supérieure à la moyenne utilisée pour calculer les paiements, croient que la formule devrait être différente. La même constatation s'applique aux agriculteurs qui irriguent leurs terres. Ceux-ci estiment que leur récolte est meilleure que celles de leurs voisins et qu'ils devraient, en conséquence, recevoir une aide proportionnelle à leur récolte.

Ces questions sont prises en considération par deux comités consultatifs qui ont été mis sur pied—l'un dans l'Ouest et l'autre dans l'Est du pays. Ceux-ci devraient se prononcer sur la nécessité ou non de modifier ou de remanier la formule en question. Ils aviseront le ministre de leurs recommandations.

Enfin, je dois dire que contre toute attente, l'application du programme ne cause jusqu'ici aucun problème administratif. Il semble que, mis à part ces quelques difficultés de parcours auxquelles nous nous attendions, la formule utilisée pour répartir l'aide apparaît acceptable à la plupart des agriculteurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le Comité a discuté à fond de ce programme lorsqu'il a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1987. Nos comptes rendus contiennent une bonne description du programme et de certaines difficultés que les sénateurs Argue et Olson, plus particulièrement, avaient prévues. En un sens, aujourd'hui, bien que les sommes soient plus importantes, nous n'assurons que le suivi.

Si je me souviens bien, on croyait que le montant moyen du versement total aux agriculteurs s'élèverait à 5 000 \$. Cela semble-t-il toujours vrai maintenant que vous avez acquis une expérience pratique?

M. Noreau: Cette moyenne était juste et je pense qu'elle l'est toujours.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avez-vous maintenant des chiffres précis sur la répartition? Combien d'agriculteurs obtiendront le maximum? Il n'existe pas peut-être d'agriculteur moyen. Pouvez-vous nous dire, approximativement, combien d'entre eux obtiendront le maximum et combien obtiendront 15 000 \$ ou le montant repère que vous utilisez pour cette ventilation?

M. Noreau: Je répondrai à une partie de votre question et demanderai à M. Pender, qui est notre administrateur, de vous fournir les chiffres exacts.

D'après ce que j'ai appris, environ 2 300 des 220 000 agriculteurs admissibles au maximum obtiendront probablement la somme totale. Vous vous en souviendrez, le maximum s'élève à 25 000 \$. En ce qui concerne les montants applicables aux autres catégories d'agriculteurs, je ne crois pas avoir ces données.

[Text]

Mr. Terry Pender, Coordinator, Administration of the Special Canadian Grains Program, Agriculture Canada: That is correct. Based on the initial payment to the Canadian Wheat Board Producers, about 2,300 producers will be at the maximum of \$25,000 for an individual.

In the east a comparable figure, based on the number of applications we have done to date, is about 200. That is for individual maximums.

We do not yet have a figure as to how many people will actually receive the \$25,000 maximum, because there is a multiple provision and, as yet, we have not made any multiple payments.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At some point you will have a breakdown in terms of brackets; is that correct?

Mr. Pender: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You mentioned two advisory committees: one western committee and the other an eastern committee. Those, I gather, are operational. Could we be told who was appointed to those committees.

Mr. Noreau: They are operational. The committee for the west is composed of Pat Burton of Alberta; Gord Graham of Manitoba; John Pick of Saskatchewan; and George Siemens of Saskatchewan. In addition, Glenn Gorrell of Agriculture Canada has been named to the committee.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Will you provide the committee with the full names and addresses of these committee members.

Mr. Noreau: Yes, I can do that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Who is on the committee for the east?

Mr. Noreau: There is Eldred Simmons from Summerside, P.E.I.; Pierre Rinfret from St. Zotique, Quebec; and Mr. John J. Cunningham from Kent County, Ontario. The person from Agriculture Canada is Mr. Simon Thiboutot. He is the civil servant on the committee.

I will provide you with the names and addresses of members of those committees which have started meeting recently.

Senator Olson: Has reference been made to those committees to consider some cash crops or specialty crops which were not included so far? Do they have the authority to deal with that kind of question?

I am specifically interested in the fact that mustard seed was excluded, which I think was terribly unfair. This will have quite an effect on whether or not any will be seeded this year. I am wondering whether the committee has the competence to deal with that, and whether a reference was made about it.

Mr. Noreau: The committee is advisory and will consider all concerns, including the eligibility of mustard seed, land tills, specialty crops, as well as other things which, before you came in, I referred to as concerns expressed by farmers or by the farm leaders. They are advisory to the minister.

[Traduction]

M. Terry Pender, coordinateur, Programme canadien spécial pour les grains, Agriculture Canada: C'est exact. Comte tenu du paiement initial versé aux producteurs affiliés à la Commission canadienne du blé, quelque 2 300 producteurs obtiendront chacun le montant maximal de 25 000 \$.

Dans l'Est, quelque 200 agriculteurs pourraient obtenir le maximum, si l'on se base sur le nombre de demandes que nous avons reçues jusqu'ici.

Nous ne savons pas exactement encore combien de personnes obtiendront le montant maximal de 25 000 \$ puisqu'une disposition prévoit des paiements multiples que nous n'avons pas encore effectués.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous effectuerez quand même une ventilation des montants-repères, n'est-ce pas?

M. Pender: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez parlé de deux comités consultatifs, l'un dans l'Ouest et l'autre dans l'Est. Ils ont déjà entrepris leurs travaux, si j'ai bien compris. Pourrions-nous savoir qui siège à ces comités?

M. Noreau: Ils ont effectivement entrepris leurs travaux. Le Comité de l'Ouest est composé de Pat Burton, d'Alberta, de Gord Graham, du Manitoba, de John Pick et de George Siemens, de la Saskatchewan, outre, Glen Gorrell, d'Agriculture Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourriez-vous fournir au Comité tous les noms et adresses des membres de ces comités?

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qui siège au Comité de l'Est?

M. Noreau: Eldred Simmons, de Summerside (Î.-P.-É.), Pierre Rinfret, de Saint-Zotique (Québec), et M. John J. Cunningham, du comté de Kent (Ontario). M. Simon Thiboutot y représente Agriculture Canada; Il est le seul fonctionnaire à siéger à ce comité.

Je vous fournirai les noms et adresses des membres de ces comités qui viennent à peine de commencer leurs travaux.

Le sénateur Olson: A-t-on confié à ces comités la question des cultures commerciales ou spéciales qui n'avaient pas encore été prises en considération? Ont-ils le mandat d'étudier ce type de questions?

Je m'intéresse particulièrement au fait que la culture de moutarde avait été exclue, ce qui m'a semblé terriblement injuste. Le fait qu'on en sème ou non cette année en dépendra considérablement. Je me demande si le Comité est compétent pour traiter de cette question et si on l'en a saisi.

M. Noreau: Le Comité agit à titre consultatif et étudiera l'admissibilité des cultures de moutarde, des terres cultivées, des récoltes spéciales ainsi que toute autre question à l'égard desquelles les agriculteurs ou leurs porte-parole ont dit être inquiets juste avant que vous n'arriviez. Ils conseillent le ministre.

[Text]

If my memory serves me well, I think the basic rationale used to provide these payments and to arrive at an eligibility formula was whether or not there had been a direct "hurt" caused by the subsidy policies of the United States. In the case of mustard, I think it is difficult to identify a direct "hurt" caused by the U.S. farm bill.

However, the point that it will, or may, affect the diversification from, say, wheat, is very well taken and that is what this committee, hopefully, in its wisdom, will be able to help us address.

Senator Olson: I have heard that argument before. The fact is that if you look very closely at the numbers, you will see that the percentage of decline of mustard seed follows almost exactly the same line as cereal grains. That is a scientific examination of where the prices went. They went down, I think, about 35 or 40 per cent in the past year-and-a-half which is approximately the same as the export prices on certain cereals. The price of mustard declined by exactly the same or almost the same percentage at the same time as the price of wheat, barley and so on. How can you conclude that that decline in price was not caused by the fight between Europe and the United States for mustard, yet the decline in the price of the other grains was? I would like an explanation of how one is distinguished from the other. In addition to the similarities in the percentage decline and the dates at which that happened, there was an increase in production in the EEC, especially in France, which overloaded the market. That commodity was sold off into the international market. Most of the Canadian market is to be found in Asia and some in North America.

When you make your explanation, I hope that you can take into account those factors. I know that you believe what you just said, but it is absolutely in defiance of some of the evidence in front of us.

Mr. Noreau: I do not question the facts that you are putting forward, senator. I suppose that the issue—which is, to some extent, judgmental—is the cost. I think that in the case of mustard the argument can be made that the laws of supply and demand have affected the price. That is true of other commodities. In other words, it is not possible to relate every price decline of every commodity to a direct hurt by the U.S. farm bill because, while that was happening, other phenomena like the decline in demand were still occurring. I would ask Mr. Pender whether mustard is covered by the U.S. farm bill. I have the impression it is not.

Mr. Pender: That is my impression as well. For the bulk of the specialty crops there are contracts. The information that we are supplied by our people who are specialists in economics is that the price declines are really the effect of normal supply and demand, not this hurt factor.

Senator Olson: I suppose the point I was trying to get at is whether these review committees will have certain authority. Perhaps that is not quite the right word to use because they will really be making recommendations. The minister and, ultimately, cabinet will finally make the decision as to whether you add any crops to it that will, in fact, be a charge that has

[Traduction]

Si ma mémoire est bonne, je crois que l'idée était de verser ces montants et d'en arriver à une formule d'admissibilité, que les politiques de financement américaines aient ou non directement nui aux agriculteurs. En ce qui concerne les cultures de moutarde, je crois qu'il est difficile d'affirmer qu'elles puissent subir des répercussions néfastes découlant directement du projet de loi américain.

Toutefois, nous comprenons bien que le projet de loi affectera ou qu'il est susceptible d'affecter la diversification des cultures de blé, disons, et c'est ce que le Comité, dans sa sagesse, nous aidera à régler comme nous l'espérons.

Le sénateur Olson: J'ai déjà entendu cet argument. Le fait est que si vous étudiez les chiffres de très près, vous vous rendrez compte que le pourcentage de la diminution de la moutarde correspond presque exactement à celui des céréales. C'est une analyse scientifique des prix. Ils ont baissé, je crois, de 35 à 40 p. 100 au cours des dix-huit derniers mois, et cette diminution correspond approximativement à celle des prix d'exportation de certaines céréales. Le prix de la moutarde a baissé dans la même proportion ou presque et en même temps que le prix du blé, de l'orge et d'autres céréales. Comment pouvez-vous conclure que cette baisse de prix n'a pas été causée par la lutte que se sont faite l'Europe et les États-Unis pour la moutarde, alors qu'il en était ainsi pour les autres graines? J'aimerais que l'on m'explique comment distinguer l'un de l'autre. Outre les similitudes relevées en ce qui concerne la baisse des prix et la période où elle est survenue, la CEE a augmenté sa production, la France plus particulièrement, et a surchargé le marché. Cette denrée a été vendue sur le marché international. C'est en Asie et en Amérique du Nord que se trouve la plus grande partie du marché canadien.

Lorsque vous nous donnerez votre explication, j'espère que vous rendrez compte de ces facteurs. Je sais que vous croyez ce que vous venez de dire, mais vous contredisez ainsi certains des faits qui nous ont été exposés.

M. Noreau: Je ne mets pas en doute ces faits, sénateur. Je suppose que le problème, qui est une question de jugement dans une certaine mesure, réside dans les coûts. Je crois qu'en ce qui concerne la moutarde, on peut affirmer que l'offre et la demande ont eu une incidence sur le prix. Cela est aussi vrai pour d'autres denrées. Autrement dit, il est impossible de voir un lien entre les baisses de prix de toutes les denrées et le projet de loi américain en raison d'autres phénomènes, comme la diminution de la demande. Il faudrait demander à M. Pender si la moutarde est visée par le projet de loi américain. Toutefois, j'ai l'impression que non.

M. Pender: C'est aussi ce que je pense. La plupart des cultures spéciales sont visées par des contrats. Les renseignements que nous donnent nos économistes révèlent que les baisses de prix sont véritablement dues aux fluctuations normales de l'offre et de la demande, et non à ce projet de loi.

Le sénateur Olson: En fait, j'essayais de voir si ces comités d'étude auraient une certaine autorité. Ce n'est peut-être pas le terme juste, puisqu'ils feront des recommandations. Le ministre et, en fin de compte, le Cabinet détermineront s'il faut ajouter à la liste d'autres cultures à l'égard desquelles une compensation sera payée. Ce type de distinction est plutôt

[Text]

to be paid. That sort of discrimination is fairly important. I know some people who would be very happy to try to argue the case and use all of the factors that I have casually and cursorily mentioned.

I have to say that it is interesting to examine, because the decline in price in mustard does follow almost exactly the percentage decline in price and the dates of those declines of other grains. It is because of the international market declines that these producers are receiving less money for their crops; that is clear. The international market declined because it was over-supplied in relation to demand, and this was due to the mustard that is grown in Europe. As I said, if the case can be heard by the committee, I suppose that all it can do is to make a recommendation to the minister to carry it further.

Mr. Noreau: One thing I can assure you, senator, is that the mandate of those committees is not restricted. Essentially, I think they have been set up with an open sort of agenda to deal with all of the concerns that arise. As you will remember, that format was hammered out in record time last fall. The Minister of Agriculture has admitted a number of times that it is not perfect.

Senator Olson: That is for sure.

Mr. Noreau: But I suppose it is perfectible and the committees are there to assist the minister in making things run smoother.

Senator Olson: I have one other question, Mr. Chairman, if I may.

The Deputy Chairman: Is it as short as the previous one?

Senator Olson: What I was doing was really more than asking a question. I suppose I was putting forward something of an argument to persuade these people to be supportive.

This other point is critical. Do you think that the committee will be able to set up a hearing, listen to the arguments and come back to the farmers by the time they have to seed their crops?

Mr. Noreau: I surely hope so, senator. Not only for that reason, but for the purpose of delivering the final payment that is on your table today, those things will have to be resolved. Senators will realize that there is a fixed amount of money there. If, for example, mustard were to become eligible, it would mean that some of the other participants would, perhaps, get a little less. But that would affect all of the eligible farmers. Therefore, in order to adjust administratively to deliver it, those committees must come out with their recommendations and the minister must make a decision so that from there on we can calculate the final payment and issue the cheques before the summer is upon us.

Senator Olson: I hope you realize that for a farmer to make a decision on what he is going to grow, and make all of the arrangements for seed, appropriate herbicides or pesticides and so on, he needs to know a month or six weeks before the seeding of his crop. Most crops are seeded during the month of May, perhaps some in April. Therefore farmers need to know early in April, perhaps even by the first of the month, if they are going to be able to make the adjustment they will have to make.

[Traduction]

important. Je connais des gens qui seraient très heureux de débattre la question et d'invoquer tous les facteurs que j'ai mentionnés rapidement.

Je dois ajouter que cette question est intéressante puisque la baisse du prix de la moutarde correspond presque exactement et en même temps à celle du prix d'autres graines. C'est à cause des baisses de prix sur le marché international que ces producteurs reçoivent moins d'argent pour leurs cultures, cela ne fait aucun doute. Les prix internationaux ont baissé parce que l'offre dépassait de beaucoup la demande puisque l'on cultivait de la moutarde en Europe. Comme je l'ai dit, si le Comité peut examiner la question, je suppose qu'il ne pourra que recommander au ministre de l'approfondir.

M. Noreau: Cependant, je puis vous assurer d'une chose, sénateur, c'est que le mandat de ces comités n'est pas limité. Essentiellement, je crois qu'on leur a confié le coin d'étudier toutes les questions qui leur seront posées. Vous vous en souviendrez, cette entente a été conclue en un temps record, l'automne dernier. Le ministre de l'Agriculture a reconnu bon nombre de fois qu'elle n'était pas idéale.

Le sénateur Olson: Très certainement.

M. Noreau: Mais je suppose que c'est un système perfectible et que les comités sont là pour aider le ministre à améliorer les choses.

Le sénateur Olson: J'ai une autre question à poser, si possible, monsieur le président.

Le vice-président: Est-elle aussi courte que la précédente?

Le sénateur Olson: C'était plus qu'une question en fait. J'essayais sans doute de convaincre ces personnes d'accorder leur appui.

Cet autre point que je veux soulever est crucial. Estimez-vous que le Comité pourra tenir une audience, entendre les arguments et revenir aux agriculteurs à temps pour les semences?

M. Noreau: Je l'espère de tout cœur, sénateur. Non seulement pour cette raison, mais parce qu'il faudra effectuer le paiement final qui était à l'étude aujourd'hui; ces questions devront être réglées. Les sénateurs noteront qu'on a fixé un certain montant. Si, par exemple, la moutarde devenait une denrée admissible, certains des autres participants obtiendraient peut-être un peu moins. Mais tous les agriculteurs admissibles seraient touchés. Par conséquent, afin de prendre les mesures administratives qui s'imposent à cet égard, les comités doivent présenter leurs recommandations et le ministre doit prendre une décision à partir de laquelle nous pourrions calculer le paiement final et émettre les chèques avant l'été.

Le sénateur Olson: J'espère que vous vous rendez compte qu'il faut au moins six semaines à un agriculteur, avant les semences, pour décider de ce qu'il va semer et des mesures qu'il devra prendre pour se procurer les semences, les herbicides ou pesticides appropriés etc. Le plus souvent, il sème en mai, et parfois peut-être en avril. Donc, l'agriculteur doit savoir au tout début d'avril, peut-être même vers le premier du mois, s'il va pouvoir effectuer les rajustements nécessaires.

[Text]

Where will these meetings be held? Will they be held in Regina?

Mr. Pender: Their head office operation is out of Edmonton and they will probably meet anywhere that is convenient in Manitoba, Saskatchewan or Alberta. Perhaps you could get in touch with the chairman in the Edmonton office. We can provide the information on how to do that.

Senator Olson: Perhaps you could let my office have that information, the name, the address and telephone number, in a day or two, if that is convenient.

Mr. Pender: Certainly.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have two questions, Mr. Chairman, one following on what Senator Olson raised in his supplementary question. The deputy refers to the impact of the U.S. farm bill. On the other hand, Senator Olson attributes the decline in price of mustard seed directly to what is alleged to have happened in Europe, specifically in France. I realize that these two things are connected, but could we be told precisely what is the problem this program is intended to address? What is the cause of the difficulty with which this program is supposed to deal?

Mr. Noreau: Perhaps one way to answer your question, senator, is to dissect a little one of the three factors that is taken into account in providing the assistance. It is the so-called assistance rate. That assistance rate for a given commodity is arrived at by combining the price decline of the commodity—the price that the farmer received—with the decline in the U.S. loan rate for the same commodity, as expressed in the U.S. farm bill. So it is trying to address or base the intervention on what has been felt at home by the farmer, caused by the loan rate decline in the U.S. The formula has not taken into account the ripple effects, if you wish, of the Europe-U.S. arm wrestling game in terms of subsidies, presumably, I would say, for simplicity reasons.

Senator Olson: You say it does not take that into account?

Mr. Noreau: Not directly. Sure, you can trace that back to the U.S. loan rate having been lowered because of the oversubsidization by the European Economic Community or other countries. That effect is not directly built in, but you and I can trace it quite clearly.

Senator Olson: I am amazed. The Minister of Agriculture says it is. He says "That is the problem we are trying to deal with".

Mr. Noreau: Senator, I am not denying that it is the problem we are trying to deal with; but what we have found, as a base to make an assistance payment, perhaps closest to home, is this combination of price decline and loan rate decline which obviously is related to a global trade war—which is the big problem that the minister is saying he is trying to address domestically by that kind of program, and internationally by all of the international fora that Mr. Wise and Mr. Mayer attend.

[Traduction]

Où ces réunions auront-elles lieu? À Regina?

M. Pender: Le siège social est à l'extérieur d'Edmonton et ils se réuniront probablement n'importe où qu'ils jugeront pratique au Manitoba, en Saskatchewan ou en Alberta. Vous pourriez peut-être le demander au président au bureau d'Edmonton. Nous pouvons vous dire comment procéder.

Le sénateur Olson: Vous pourriez peut-être dire à mon bureau comment obtenir ces renseignements, c'est-à-dire le nom, l'adresse et le numéro de téléphone, dans un jour ou deux si cela vous convient.

M. Pender: Certainement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai deux questions à poser, monsieur le président, dont l'une a trait à ce que le sénateur Olson a soulevé dans sa question supplémentaire. Le vice-président parle de l'incidence de la loi agraire des États-Unis. Par ailleurs, le sénateur Olson attribue la baisse du prix des graines de moutarde directement à ce qui se serait produit en Europe, et plus particulièrement en France. Je vois bien qu'il y a un lien entre ces deux événements, mais pourrions-nous dire de façon précise quel est le problème que ce programme doit régler? Quelle est la cause de la difficulté à laquelle ce programme est censé s'attaquer?

M. Noreau: On pourrait peut-être répondre à votre question, sénateur, en analysant un des trois facteurs qui entrent en ligne de compte dans la décision d'accorder une aide. Il s'agit du taux de l'aide. Ce taux, pour une marchandise donnée, est calculé en combinant la baisse de prix de cette marchandise, c'est-à-dire le prix que l'agriculteur a reçu, et la baisse du taux de prêt américain pour la même marchandise, comme en dispose la loi agraire américaine. On essaie donc de calculer cette aide en tenant compte des répercussions qu'a eues sur l'agriculteur canadien la chute du taux de prêt aux États-Unis. Pour des raisons sans doute de simplification, la formule ne tient pas compte des effets en cascades si vous voulez, de la lutte que se livrent l'Europe et les États-Unis pour les subventions.

Le sénateur Olson: Vous dites que la formule n'en tient pas compte?

M. Noreau: Non, pas directement. Évidemment, on peut déduire que les taux de prêt américain ont été abaissés à cause des subventions excessives versées par la Communauté économique européenne ou d'autres pays. On ne tient pas compte directement de cet effet, mais vous et moi pouvons le calculer très facilement.

Le sénateur Olson: Je suis abasourdi. Le ministre de l'Agriculture prétend que dans cette formule, il s'attaque à ce problème.

M. Noreau: Sénateur, je ne nie pas que se soit le problème auquel nous nous attaquons; mais ce que nous avons trouvé comme formule de paiement d'aide est peut-être ce qu'il y a de plus approprié, c'est-à-dire combiner la baisse des prix et celle du taux de prêt qui, évidemment, sont toutes deux attribuables à la guerre commerciale dans le monde. C'est un grave problème auquel le ministre dit qu'il essaie de s'attaquer, tant au Canada, par ce genre de programme, qu'à l'échelle internationale.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, my next question is of very different nature. However, I will leave it for now, unless no other senator wishes to ask questions as to the substance.

Senator Olson: Mr. Noreau, I heard what you said, and I think I understand that the decline in the loan rate is something specific, precise, and so on. If that is what you are going to use, then I think I understand my mustard problem a little better. That really is a serious problem, because people are going about the country telling farmers that why they are spending \$1 billion is in order to deal with the subsidized trade war between the EEC and the U.S.A. Then they set up an administration which says "We are not going to take that into account".

The Deputy Chairman: Senator, I do not think that is quite the case, is it?

Senator Olson: That's what they said.

The Deputy Chairman: What I have heard them say is that this is the most convenient way to start out. There is a forum for questions to be considered. In other words, it is not a closed-in, hard and fast decision that "This is the way it is going to be". It sounds flexible to me. The time to judge it will be a month or two months ahead. If all of these representations, however logical or illogical, are rejected, then your point will be much stronger than it would be if—

Senator Olson: I agree, Mr. Chairman, that you are putting forth an argument. But let me put forward another. What are you going to say to someone who has heard the Minister of Agriculture, the minister responsible for the Wheat Board, the Deputy Prime Minister and others going about the country saying "We brought in a program to deal with the fact that the United States and the EEC are having a trade war based on subsidies". They even go so far as to say: "Whose poke pockets are the deepest?" They say "We brought in this program for that". Then you come along and make the argument that the trouble they are having, where their net income has gone completely, is because the gross revenue for mustard seed has gone down about 40 per cent during that period. You have a specific case that fits exactly the argument the ministers are putting out as the reason for the government's policy, and then you say "But I am sorry, it does not show up in the United States loan rate decline, and therefore it is not eligible". What do you tell the farmer?

The Deputy Chairman: It may well be that—

Senator Olson: Perhaps you might help me explain it, because there are people who write to me. They want to know how it is set up and why. I thought it was clear; but now, if it has to be attached somehow to the decline in the loan rate in the United States, it is not going to be there. I do not think mustard is even on the list.

[Traduction]

nale, par tous ces colloques auxquels M. Wise et M. Mayer assistent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ma prochaine question est de nature tout à fait différente. Toutefois, je la remettrai à plus tard à moins que personne d'autre ne veuille poser des questions de fond.

Le sénateur Olson: Monsieur Noreau, j'ai entendu ce que vous avez dit et je crois comprendre que la baisse du taux de prêt est quelque chose de précis. Si c'est ce que vous avez l'intention de faire valoir, je comprends alors mon problème de moutarde un peu mieux. C'est vraiment un problème grave, parce que partout au pays on dit aux agriculteurs que le gouvernement verse un milliard de dollars en raison de la guerre des subventions commerciales entre la CEE et les États-Unis. Puis on crée une administration qui dit qu'elle ne va pas tenir compte de ce facteur.

Le vice-président: Sénateur, je ne pense pas que ce soit tout à fait le cas, n'est-ce pas?

Le sénateur Olson: C'est ce qu'on a dit.

Le vice-président: Je les ai plutôt entendus dire que c'était la façon la plus pratique de démarrer. Ainsi, ceux qui font face à un problème trouvent une autorité à qui ils l'exposeront afin qu'elle en tienne compte dans le processus. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une décision prise en vase clos, rigide, qui imposerait une volonté quelconque. Il me semble qu'il y a une certaine souplesse. On aura un mois ou deux pour en juger. Si toutes ces requêtes, qu'elles soient logiques ou non, sont rejetées, alors votre argument sera beaucoup plus valable que si...

Le sénateur Olson: Je comprends, monsieur le président, que vous cherchiez à défendre un point de vue. Mais permettez-moi de vous en exposer un autre. Qu'allez-vous dire à l'agriculteur qui a entendu le ministre de l'Agriculture, le ministre responsable de la Commission canadienne du blé, le vice-premier ministre et d'autres, proclamer dans tout le pays qu'ils avaient instauré un programme pour pallier le fait que les États-Unis et la CEE se livraient une guerre en matière de subventions commerciales. Ils disent même qu'ils veulent savoir qui tiendra le plus longtemps. C'est pourquoi, disent-ils, ils ont instauré ce programme. Vous pouvez alors alléguer que tout le problème de l'absence totale de revenu provient du fait que les recettes brutes tirées de la graine de moutarde ont baissé d'environ 40 p. 100 au cours de cette période. Vous avancez là un cas précis qui s'inscrit exactement dans l'argument que les ministres soulevaient pour justifier la politique du gouvernement; ils viennent ensuite dire «désolé, mais cela n'a rien à voir avec la baisse du taux de prêt américain et par conséquent, on ne peut y donner suite». Qu'allez-vous dire aux agriculteurs?

Le vice-président: Il se peut fort bien...

Le sénateur Olson: Peut-être pourriez-vous m'aider à trouver une explication, parce que plusieurs personnes m'ont écrit à ce sujet. Elles veulent savoir le pourquoi et le comment de ce programme. Je pensais que c'était clair; mais maintenant, s'il faut faire un lien quelconque avec la baisse du taux de prêt américain, ce ne sera pas une explication valable, car je ne pense pas que la moutarde figure même sur cette liste.

[Text]

Mr. Noreau: The only thing I can add, in trying to help you address that, senator, is to say, as I think you know, that the world price for grains is pretty well aligned with the U.S. price. So, using that concept as a simple base, I believe it is a concept that reflects world prices. Not only does it reflect the U.S. situation, but it is in itself a reflection of the world situation. Granted it has resulted in excluding mustard so far.

Senator Olson: It is more complicated on that. If it is not based on the percentage of decline in prices; if you are going to set aside the percentage of the prices, the decline that can be attributed to the trade war, and go back to some other formula or criteria—in this case the loan rate decline—it may be an inappropriate amount. Why do you not use the historical decline? If it has gone down 40 per cent, then it hurts by that much. You are assuming that the United States is more perfect in the announced decline of its loan rates than you are in assessing the historical facts.

Mr. Noreau: That was looked at, senator. It ended up being decided that those two factors, and the difference between 1985 and 1986, would be used. There were other possibilities, but this one was unanimously recommended by the approximately 30 farm leaders around the table, and it ended up being adopted by the ministers. I have to repeat that this formula is not perfect, and, frankly, I do not think there is a perfect one; and if we were to do it again, I am not sure that we would find one that would cover all of the angles and make a clear difference between, say, price declines affected by trade war and price declines affected by normal supply-demand fluctuations. There is no economist whom I would rely upon to come up with a model that would be as black and white as what you have suggested.

Senator Olson: There are two severe injustices in the program. One is that if a farmer happened to seed more acres in 1986 than the quota allowed he would get paid a heck of a lot more than if he had followed his normal practice. It excludes people who seeded another crop and who did not have seeded acres. That is one serious imperfection. I was told in this committee previously that the 30 farm leaders also supported this provision. I know people who are caught in the system, and they do not feel that justice is being done. The only hope left is to have the review committee improve things in this area.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Parliament is being asked, in these Supplementary Estimate (A) for the fiscal year 1987-88, which begins on April 1, for \$700 million. It is anticipated that the government must simply have this money. There is a balance left over from the money previously voted. When does the government need this money? Does it need it by April 1?

Mr. Noreau: We have started calculating the returns, the application forms and the confirmation forms, which will continue into early April, and we expect to begin issuing cheques in May. The bulk of them will likely be issued by the end of May.

[Traduction]

M. Noreau: Tout ce que je puis ajouter pour essayer de vous aider à répondre à cela sénateur c'est que le prix mondial des céréales s'aligne, comme vous le savez, sur celui des États-Unis. Partant de cela, on peut dire que la situation est à peu près la même qu'aux États-Unis que dans le reste du monde. Je vous accorde que cela a eu pour effet d'inclure jusqu'ici la moutarde.

Le sénateur Olson: C'est plus compliqué que cela. Si l'on ne tient pas compte du pourcentage de la baisse des prix qui peut être attribuée à la guerre commerciale, pour adopter quelque autre formule ou critère—dans ce cas-ci la baisse du taux de prêt—l'aide ne sera peut-être pas suffisante. Pourquoi n'utilisez-vous pas le pourcentage réel de la baisse? S'il y a eu baisse de 40 p. 100, c'est celle là qui s'applique. Vous supposez que la baisse des taux de prêt aux États-Unis est plus précise que votre évaluation des faits.

M. Noreau: Nous avons étudié ce point, sénateur. Nous avons décidé d'utiliser ces deux facteurs et la différence entre 1985 et 1986. D'autres possibilités s'offraient, mais celle-là a été recommandée par les quelque 30 principaux agriculteurs qui s'étaient réunis et elle a fini par être adoptée par les ministres. Je répète que cette formule n'est pas parfaite et franchement, je ne crois pas qu'il y en ait une qui le soit; et si les choses étaient à refaire, je ne suis pas certain que nous en trouverions une qui couvrirait tous les aspects de la question et établirait une différence nette entre, disons, la baisse des prix imputable à une guerre commerciale et celle qui provient des fluctuations normales de l'offre et de la demande. Je ne me fierai à aucun économiste pour me fournir un modèle qui soit aussi tranché que celui que vous avez proposé.

Le sénateur Olson: Ce programme comporte deux injustices. La première est que si un agriculteur ensemençait une superficie plus grande en 1986 que celle du contingent qui lui est alloué, il serait compensé beaucoup plus que s'il avait suivi sa pratique normale. Le programme exclut les agriculteurs qui ont planté une autre récolte et qui n'avaient pas d'emblavures. C'est là une grave lacune. On m'a dit dans ce comité que les 30 principaux agriculteurs ont également appuyé cette disposition. Je connais des gens qui sont pris dans le système et qui réclament justice. Notre seul espoir est d'avoir un comité d'examen qui améliorerait les choses dans ces domaines.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans le budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice financier 1987-1988, qui commence le 1^{er} avril, on demande au Parlement une somme de 700 millions de dollars. On suppose que le gouvernement possède cet argent. Reste le solde du crédit voté plus tôt. Quand le gouvernement a-t-il besoin de cet argent? En a-t-il besoin d'ici le 1^{er} avril?

M. Noreau: Nous avons commencé à compiler les formules de demande et de confirmation qui nous ont été retournées et qui continueront de nous parvenir jusqu'au début d'avril, et nous espérons commencer à émettre les chèques en mai. La majeure partie de ces chèques sera probablement émise d'ici la fin du mois de mai.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why did the government decide to proceed by a separate bill? Why was this money not requested in the interim supply bill?

Mr. Noreau: Perhaps I could defer to my colleague from the Treasury Board.

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division, Treasury Board: When the government gets interim supply, normally it gets only three-twelfths of the funding authority that it is seeking. Parliament does not vote full supply on the main estimates until the supply period ends at the end of June.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is the witness saying that the bill could not have provided for three-twelfths of the total request in the main estimates together with a higher proportion or even the total of a particular line? I can remember many appropriation bills covering interim supply in which there was this kind of situation. For example, in the old days often Public Works would come in and say, "Three-twelfths is not enough for April, May and June. We have to have six-twelfths, because we have to pay for certain buildings and so on." This notion that it has to be three-twelfths is simply fiction.

Mr. Crandall: Normally our practice is not to go any higher than eleven-twelfths because, in our opinion, it would defeat the purpose of interim supply to seek the full amount of the vote. In this particular case, I think it was concluded by the minister and by the Treasury Board that the government wanted to have the authority to proceed with the full amount of the program, if they had to, before the end of June. Therefore, in order to permit an appropriate degree of Parliamentary review, and in order not to confuse or add items to the interim supply bill which, perhaps, should be treated in a different way, we felt it was simply more straightforward to put it in a supplementary estimate, and we gave that advice to the government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is a much better answer than the first one.

Mr. Crandall: Thank you for the opportunity.

Senator Olson: There is one other answer, too.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The answer, in effect, is that Parliament should not be excluded from discussing the vote by reason of the fact that twelve-twelfths had been taken care of in interim supply. Of course, that could have been covered by allowing the government to expend the \$700 million less \$1, thereby leaving open the right of Parliament to discuss the program. I think it is bad practice to have supplementary estimates voted before the interim advance of the Main Estimates or, indeed, before the Main Estimates themselves. It is very clumsy.

Senator Olson: The other thing is that if the amount is included in a supplementary estimate, it does not need to be included in the Main Estimates, leaving them, in this case, \$700 million less.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé de recourir à un projet de loi distinct? Pourquoi ces fonds n'ont-ils pas été demandés dans le projet de loi provisoire des subsides?

M. Noreau: Je devrais peut-être m'en remettre à mon collègue du Conseil du Trésor.

M. William Crandall, directeur, Direction des estimations, Conseil du Trésor: Lorsque le gouvernement est saisi d'un projet de loi provisoire des subsides, il n'obtient que 3/12 du financement qu'il veut. Le Parlement ne vote le plein montant des subsides dans le budget principal qu'à la fin de la période des subsides, fin de juin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le témoin veut-il dire que le projet de loi n'aurait pas pu nous accorder les 3/12 de la somme requise dans le budget des dépenses principal ou un pourcentage plus élevé, peut-être même tout le montant requis pour un poste donné? Je me souviens de plus d'un projet de loi provisoire des subsides portant sur une situation de ce genre. Par exemple, les Travaux publics venaient autrefois nous dire que: 3/12 sont insuffisants pour avril, mai et juin et qu'il leur fallait 6/12, parce nous devons payer certains immeubles etc. Cette notion qu'il faut s'en tenir à 3/12 est de la pure imagination.

M. Crandall: Nous avons coutume de ne jamais dépasser 11/12 parce que, selon nous, on irait à l'encontre de l'objectif même des subsides provisoires en cherchant à obtenir le montant total du crédit. Dans ce cas particulier, le ministre et le Conseil du Trésor en sont venus, je crois, à la conclusion que le gouvernement souhaitait obtenir l'autorité nécessaire pour accorder le plein montant à ce programme, s'il le fallait, avant la fin de juin. Aussi, pour que le Parlement puisse procéder à une étude appropriée et pour ne pas semer la confusion ni ajouter au projet de loi provisoire des subsides des éléments auxquels on devrait accorder peut-être un traitement différent, nous avons cru qu'il était plus simple de présenter un budget supplémentaire et c'est ce que nous avons conseillé au gouvernement de faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette réponse est bien meilleure que la première.

M. Crandall: J'en suis heureux.

Le sénateur Olson: Il y a aussi une autre réponse.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La réponse est, en effet, que le Parlement ne doit pas être empêché de discuter un crédit du seul fait qu'il a été entièrement accordé par la loi provisoire des subsides. Sans doute, aurait-on pu procéder en permettant au gouvernement de dépenser 700 millions de dollars, moins un dollar, laissant ainsi au Parlement l'occasion de discuter encore de ce programme. Il ne faudrait pas, à mon avis, approuver un budget supplémentaire avant que ne soit consentie l'avance provisoire dans le cadre du budget des dépenses principal lui-même. C'est très maladroit.

Le sénateur Olson: De plus, si ce montant est compris dans un budget supplémentaire, il n'a pas à être inclut dans le budget des dépenses principal, ce qui ferait 700 millions de dollars de moins.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But, surely, that will show up.

Senator Olson: I do not blame the gentlemen present today. It is the fault of government administration. I am sure that the chairman understands.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The point is that we have been given two answers. The first we can dismiss immediately. The second is a pretty good answer, but it is not a conclusive explanation of why this technique is being followed.

The Deputy Chairman: If there are no further questions, I would thank the witnesses for their time.

Members of the committee, I am filling in for the Chairman. I am not as knowledgeable as he is on how the committee does its business. I gather the pattern is for the Chairman to ask for authorization to report the bill and I will need a motion to that effect. Senator Olson, you seem to have been singled out in these notes I have been given.

Senator Olson: For what?

The Deputy Chairman: I must ask you in particular if you have anything you wish specially noted in the report.

Senator Olson: No. I have some problems with the program, but I do not think that this is the place to deal with them. I will deal with them at the review committee level.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think we ought to comment on the procedure. There is no reason why there could not have been a separate bill. The money could have been included in the interim supply, and it would have been available by April 1. The money is indeed in the bank. The money requested less \$1 could have been voted with interim supply, thereby leaving to Parliament the right to discuss the vote. However, it seems to me that to have Supplementary Estimates (A) in advance of the main estimates is pretty bad.

The Deputy Chairman: I think we understand the point. I would like to suggest, then, that we prepare a draft report, noting the things that have been raised here, both the things that were identified by Senator Olson and by yourself, Senator Stewart. We will then get your approval of that draft before we report in the chamber. Is that satisfactory?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

The Deputy Chairman: Instead of calling a meeting I will likely circulate the draft and have the staff visit particularly with Senators Olson and Stewart to be sure that their points are covered in the draft report.

Senator Olson: I would like to have a look at it.

The Deputy Chairman: Yes, all of us would, I am sure.

Senator Olson: When do you expect that report to be ready?

The Deputy Chairman: Next week. Perhaps it could be ready for the beginning of next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais sûrement, il faudra que ces chiffres paraissent quelque part.

Le sénateur Olson: Je ne blâme pas ces messieurs qui sont parmi nous aujourd'hui. La faute retombe sur l'administration gouvernementale. Je suis sûr que le président me comprend.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'ennui, c'est qu'on nous a donné deux réponses. Nous pouvons immédiatement rejeter la première. La seconde est une assez bonne réponse, mais elle n'explique pas clairement pourquoi on procède ainsi.

Le vice-président: Si vous n'avez pas d'autres questions, j'aimerais alors remercier les témoins.

Honorables sénateurs, je remplace le président. Je ne suis pas aussi bien informé que lui de la procédure en comité. J'ai cru comprendre que le président demande généralement l'autorisation de faire rapport du projet de loi et quelqu'un doit présenter une motion à cet effet. Sénateur Olson, il semble bien que les notes qu'on m'a remises vous désignent pour cela.

Le sénateur Olson: Pour quoi?

Le vice-président: Je dois vous demander s'il y a quelques points que vous aimeriez que l'on note tout particulièrement dans le rapport.

Le sénateur Olson: Non. Le programme présente à mes yeux quelques difficultés, mais je ne crois pas qu'il faille en parler ici. Je les étudierai au comité de révision.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il nous faudrait quand même commenter la procédure. Il n'y a aucune raison de ne pas déposer un projet de loi distinct. Cet argent aurait pu être inclus dans un crédit provisoire, qui aurait été disponible d'ici le 1^{er} avril. L'argent se trouve à la banque. La somme, moins 1 \$, aurait pu faire l'objet d'un crédit provisoire laissant de ce fait le Parlement libre d'étudier ensuite le crédit. Cependant, il me semble un peu étrange de publier le budget des dépenses supplémentaire (A) avant le budget des dépenses principal.

Le vice-président: Nous vous comprenons bien. J'aimerais alors proposer que nous rédigeons un rapport provisoire, notant toutes ces choses dont nous avons parlé ici, celles qui ont été relevées par le sénateur Olson et par vous-même, sénateur Stewart. Nous vous demanderons par la suite d'approuver ce texte provisoire avant d'en faire rapport à la Chambre. Est-ce satisfaisant?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le vice-président: Plutôt que de convoquer une réunion, je distribuerai ce rapport provisoire et demanderai plus particulièrement aux sénateurs Olson et Stewart si leurs observations sont bien exposées dans ce rapport.

Le sénateur Olson: J'aimerais y jeter un coup d'œil.

Le vice-président: Nous aimerions tous le faire, j'en suis sûr.

Le sénateur Olson: Quand croyez-vous que ce rapport sera prêt?

Le vice-président: La semaine prochaine, au début de la semaine prochaine, peut-être.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-3A"

ANNEXE "NF-3A"

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCELE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Written responses by Treasury Board to questions asked on 26 November 1986 during the Committee's examination of Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending 31 March 1987

Veuillez trouver les réponses écrites données par le Conseil du trésor sur les questions posées, le 26 novembre 1986 durant l'étude du budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987.

ANNEX A

Question:

Senator Stewart asked if there was a recent trend towards the use of Treasury board Vote 5 primarily for miscellaneous minor and unforeseen items compared to its use of payroll purposes.

Answer:

As senators observed during the discussion of Supplementary Estimates "A" 1986-87, Treasury Board Vote 5 is used to:

- (a) provide funding for payroll requirements; and,
- (b) provide funding, on an interim basis, for miscellaneous minor and unforeseen items which are to be included in Supplementary Estimates and for which funding will be required prior to passage of the related Appropriation Act.

While the payroll requirements are normally the only permanent charge to the Vote (as funds provided for other Supplementary Estimates items are recovered when the Appropriation Acts are passed) these requirements are realized only near the end of the fiscal year as departments identify the extent to which their existing appropriations will fall short of meeting salary needs. The fact that funds for payroll requirements are only needed at year end allows, then, for the use of Vote 5 to meet short term funding needs for miscellaneous, minor and unforeseen items earlier in the fiscal year.

As to the specific question of a trend towards greater use of Vote 5 for temporary funding of Supplementary Estimates (for miscellaneous, minor and unforeseen expenditures for other than payroll purposes), a review of the use of Vote 5 for this purpose over the last 10 years shows that the proportion of voted Supplementary Estimates items funded from Vote 5 has ranged from 7% to 47%. There does not appear to be an identifiable trend, however, throughout that period.

In terms of absolute dollars, the primary use of Vote 5 in the last few years has been for temporary funding of Supplementary Estimates items for other than payroll purposes. This reflects the fairly stable level of contractual increases granted in recent years.

It is expected, however, that in 1986-87 a significant portion of the available funds in Vote 5 will be required for salary purposes. This is primarily due to the fact that a number of collective agreements, applying to the larger groups in the public service, were signed this year with long periods of retroactivity.

ANNEX B

Question: Senator Simard asked if the government considered the effectiveness and impact of research supported by the Social Sciences and Humanities Research Council when examining requests for additional funds, as well as the degree to which the Auditor General's remarks are considered in this context.

Answer: In response to your questions pertaining to the Auditor General's Report, the Treasury Board Secretariat and Office of the Comptroller General are reviewing the corrective actions taken by SSHRC to ensure that the issues raised in the Auditor General's Report are addressed adequately. To date, the corrective actions taken by SSHRC to manage public funds in an economic, efficient and effective manner include:

- . the re-establishment of the program evaluation function. Two program evaluations are underway (the Evaluation of the Human Context of Science and Technology Program and the Family and Socialization of the Children Programs) to determine the extent to which they are achieving their objectives.
- . the streamlining of the administration and enhancement of the monitoring of research grants. For example, the introduction of follow-up on grants to acquire information on the uses of this research, its pertinence to the community and its dissemination in scholarly journals.'
- . the improvement of the peer review process to ensure that appropriate research is supported and reflects the needs of the research community as well as those of Canadian society.
- . In addition, SSHRC is studying the feasibility of improving the dissemination of information on research funded.

SSHRC maintains up-to-date information that indicates that scholars do carry out the research proposed for which they have received funding. However, as with more basic research in other fields, it continues to be difficult to ascertain in an unambiguous and tangible manner the actual results in terms of alleviation of social problems or its application to social policy in Canada. The corrective actions noted above will provide further evidence on these matters, but cannot be fully conclusive.

The government is concerned about accountability for the prudent management of public funds for all public expenditures, including research activities financed by public funds and wants to ensure that there is value-for-money. To this effect, government is continuously striving to achieve an appropriate balance between the various types of research needed to promote the well being of Canadians and serve the interests of the country.

ANNEX C

Question: The Chairman, Senator Leblanc, asked for information concerning the ownership of NewGrade Energy Inc. (EMR).

Answer: Equity ownership in the NewGrade Heavy Oil Upgrader is shared between Consumers Co-operative Refineries Limited (CCRL) and the Province of Saskatchewan.

CCRL is 100% owned by Federated Co-operatives which in turn is owned by the various co-operatives within the Province of Saskatchewan.

ANNEX D

Question: Senator Stewart asked whether the grant for the courtroom facilities in Pictou, N.S., was on isolated situation or part of an ongoing program. (JUS).

Answer: In April 1986 the Treasury Board approved a submission from the Minister of Justice seeking inclusion in 1986-87 Supplementary Estimates of a grant of \$1 million to the municipality of Pictou, Nova Scotia, towards the construction of courtroom facilities.

Funds were appropriated as a specific grant because there is no general program of support from the Federal government for Court House construction.

Although this grant was not part of an identifiable program, there exist many instances of federal government assistance to municipalities in the area of public building construction, urban renewal and regional assistance. The federal government has in the past, for example, contributed towards the expenses of the upgrading of municipal streets, the construction of convention centres and shipping centres, the building of schools and of municipal or county administrative buildings. These federal payments contributed towards the establishment of a proper local infrastructure, as does the grant to Pictou for courtroom facilities.

In this particular case, the federal government has secured the right to use these facilities and services without charge for the Tax Court, the Federal Court and the Federal Government pursuant to its contribution towards construction.

ANNEX E

Question: Senator Stewart asked when and how Baie Verte Mines Inc., incurred the debt of \$19.2 million due to the Crown (DRIE).

Answer: In 1982, the federal and Newfoundland governments provided assistance to Baie Verte Mines to reopen an asbestos mine at Baie Verte, Newfoundland in order to secure 350 jobs. Federal assistance included a \$13M loan and \$1M in loan insurance. (The balance owing, with accrued interest will total \$19.2M by December 31, 1986).

The mine had been out of production for over a year and its previous owner had kept maintenance expenditures at a minimum for the preceding two years. Considerable refurbishing was therefore required and federal funds were spent towards putting the mill back into shape and upgrading it to meet environmental standards. Federal assistance was also required for refurbishing equipment, including 15 trucks and 4 shovels, and on clearing overburden, mostly for pumping water out of the pit and clearing waste and debris from the site. Refurbishing took six months to complete before the mine could become operational.

Baie Verte Mines is owned by TransPacific Resources Inc., a Canadian company with headquarters in Toronto.

ANNEX F

Question: Senator Stewart asked why the \$19.7 million to supplement the acquisition of passenger vessels for Marine Atlantic Inc. was not included in the Main Estimates (DOT).

Answer: The \$19.7M is being provided to cover the initial payment of \$5M for a large passenger vessel to be constructed by Versatile Davie (total cost - \$140M), the acquisition of a used freight vessel (\$10M) and partial funding of \$4.7M for a third vessel, the Northern Ranger, which was acquired outright (for \$21.9M) in lieu of capital lease financing.

Funding for the above expenditures was not included in Main Estimates for the following reasons:

- (i) Cabinet approval for the construction of the large passenger ferry and acquisition of a used freight vessel (to be modified for passengers) was not obtained until March 25, 1986; and
- (ii) Marine Atlantic had originally planned to acquire the Northern Ranger using capital lease financing. However, once the costs of the financing options were finalized, a decision was made in January 1986 to purchase the vessel outright. Marine Atlantic was able to fund all but \$4.7M of the \$21.9M cost from appropriations provided through 1986-87 Main Estimates.

ANNEX G

The following questions were asked by the Chairman, Senator Leblanc and by Senator Stewart concerning the payment of a Minister's counsel, such as the case in the Sinclair Steven's inquiry, whether this was a precedent or whether guidelines existed:

Question 1: Are there guidelines in place which cover the payment of Minister's private counsel?

Answer: There are no federal guidelines currently in place to reimburse the legal fees of counsel engaged by a Minister. Payments for legal counsel have been made in the past where the activities of a Minister as Minister were involved. The fees of legal counsel engaged by a Minister in respect of a personal matter have not been paid.

Question 2: Does such payment in the case of Sinclair Stevens establish a precedent?

Answer: We do not have records that allow us to determine over the last 100 years or so the situations in which Ministers' legal fees were paid or not paid. We cannot therefore determine to what extent the costs of Mr. Stevens' legal fees may or may not be a precedent. It does not appear to establish a precedent in the sense that other Ministers have had legal fees reimbursed in respect to legal actions which have arisen in the context of their responsibilities as Ministers.

Question 3: Is the establishment of an inquiry in relation to Mr. Stevens a precedent?

Answer: Since the Conflict of Interest Guidelines of 1985 have only recently come into force, there are no precise precedents. There have, however, been inquiries into the conduct of Ministers in the past. Whether they are precedents is difficult to determine without a review of the work of each such Commission.

Question 4: Has private counsel ever before been reimbursed by the Crown in a similar situation?

Answer: Yes, the fees of private legal counsel have in some cases been reimbursed in previous situations when the activities of the Minister as a Member of Cabinet or as head of a department have come under scrutiny.

Legal fees were reimbursed, for example, in the MacDonald Commission and the Dorion Inquiry (the Rivard matter).

Question 5: Are the guidelines adequate?

Answer: As there are not published guidelines for the payment of legal fees for Ministers, this question is not applicable.

ANNEXE A

Question:

Le sénateur Stewart aimerait savoir si l'on ne s'est pas servi dernièrement plus souvent du crédit 5 du Conseil du Trésor principalement pour divers postes mineurs et imprévus plutôt qu'aux fins de la paye, comme c'est le cas habituellement.

Réponse:

Comme l'ont fait remarquer les sénateurs au cours de la discussion au sujet du Budget des dépenses supplémentaire «A» de 1986-1987, le crédit n° 5 du Conseil du Trésor sert à:

- a) assurer des fonds pour les besoins salariaux; et
- b) assurer des fonds, de façon intérimaire, à l'égard de divers postes mineurs et imprévus qui doivent être intégrés au Budget des dépenses supplémentaire et pour lesquels des fonds s'imposeront avant l'adoption de la loi de crédits connexe.

Bien que les besoins salariaux soient habituellement la seule dépense imputée en permanence sur le crédit (étant donné que les fonds prévus pour les autres postes du Budget des dépenses supplémentaire sont récupérés au moment de l'adoption des lois de crédits), ils ne se matérialisent que vers la fin de l'année financière alors que les ministères déterminent dans quelle mesure les crédits dont ils disposent pour répondre à leurs besoins salariaux se révèlent insuffisants. Le fait que les fonds concernant les besoins salariaux ne sont nécessaires qu'à la fin de l'année permet alors d'avoir recours au crédit 5 pour répondre aux besoins financiers à court terme (dépenses diverses, mineures et imprévues) qui se présentent plus tôt au cours de l'année financière.

Quant à la question concernant le recours accru au crédit 5 pour l'affectation de fonds temporaires à l'égard des postes du Budget des dépenses supplémentaire (pour des dépenses diverses, mineures et imprévues à des fins autres que la paye), j'aimerais indiquer qu'un examen de l'utilisation de ce crédit à

cette fin au cours des dix dernières années indique que la proportion de postes du Budget des dépenses supplémentaire qui ont été financés au moyen du crédit n° 5 a varié de 7 % à 47 %. Toutefois, aucune tendance particulière ne semble avoir été observée pendant cette période.

En dollars absolus, on constate que le crédit 5 a servi principalement au cours des dernières années à l'affectation de fonds temporaires pour des postes non salariaux du Budget des dépenses supplémentaire. Cette situation reflète le niveau plutôt stable des augmentations de salaires accordées dans les conventions collectives ces dernières années.

On s'attend, toutefois, à ce qu'en 1986-1987, une part considérable des fonds disponibles du crédit 5 serve à des fins salariales. Cet état de choses est attribuable principalement au fait qu'un certain nombre de conventions collectives visant les groupes les plus importants de la fonction publique, comportaient cette année de longues périodes de rétroactivité.

ANNEXE B

Question:

Le sénateur Simard a demandé si le gouvernement prend en considération l'efficacité et les répercussions des recherches parrainées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada lorsqu'il examine les demandes de fonds supplémentaires. Il veut également savoir dans quelle mesure le gouvernement tient compte des observations du vérificateur général dans ce contexte.

Réponse:

En réponse à vos questions concernant le rapport du vérificateur général, je peux vous dire que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Contrôleur général passent actuellement en revue les mesures correctives prises par le CRSHC pour que les problèmes soulevés dans le rapport du vérificateur général reçoivent une réponse adéquate. Afin d'assurer une gestion économique, efficiente et efficace des deniers publics, le CRSHC a pris jusqu'à présent les mesures correctives suivantes:

- . le rétablissement de la fonction d'évaluation des programmes. D'ailleurs, deux évaluations de programmes sont en cours (l'évaluation de l'aspect humain du programme des Sciences et de la Technologie et des programmes axés sur la famille et l'intégration sociale des enfants) afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs de ces programmes sont atteints;
- . la simplification des pratiques administratives et l'amélioration des méthodes de contrôle des subventions destinées à la recherche. Par exemple, l'établissement d'un suivi au sujet des subventions visant à obtenir des renseignements sur l'utilisation de ces recherches, leur utilité pour la collectivité et leur rayonnement dans les revues savantes;
- . l'amélioration du processus d'examen par les pairs pour que les recherches pertinentes tiennent compte des besoins des chercheurs aussi bien que de ceux de la société canadienne;

en outre, le CRSHC étudie la possibilité d'améliorer la communication d'informations sur les recherches faisant l'objet de financement.

Le CRSHC tient à jour des informations qui indiquent que les chercheurs effectuent bel et bien les travaux proposés pour lesquels ils reçoivent des fonds. Toutefois, compte tenu du nombre accru de recherches fondamentales dans d'autres domaines, il devient plus difficile d'évaluer, de façon claire et tangible, les résultats réels de ces recherches en termes d'allègement des problèmes sociaux ou de leur application à la politique sociale canadienne. Les mesures correctives indiquées ci-dessus permettent de mettre davantage l'accent sur les problèmes posés sans être toutefois entièrement à la hauteur de la situation.

Le gouvernement se préoccupe de l'obligation de rendre compte de la gestion prudente des deniers publics en ce qui concerne toutes les dépenses publiques, y compris les activités de recherche financées par les contribuables et pour lesquelles ils désirent en obtenir pour leur argent. À cet égard, le gouvernement s'efforce toujours d'obtenir un équilibre entre les différents types de recherches nécessaires pour promouvoir le bien-être des Canadiens, d'une part, et servir les intérêts du pays, d'autre part.

ANNEXE C

Question:

Le président, le sénateur Leblanc, a demandé qu'on lui fournisse des informations concernant la propriété de NewGrade Energy Inc. (EMR).

Réponse:

La Consumer Co-operative Refineries Limited (CCRL) et la province de Saskatchewan se partagent les intérêts dans la société NewGrade Heavy Oil Upgrader.

La CCRL est une filiale à 100 % des coopératives fédérées qui, elles, appartiennent à différentes coopératives de la province de la Saskatchewan.

ANNEXE D

Question: Le sénateur Stewart a demandé si le fait d'octroyer une subvention pour la construction de salles d'audience à Pictou (N.-É.) constituait un cas isolé ou si cela s'inscrivait dans le cadre d'un programme permanent (Justice).

Réponse: En avril 1986, le Conseil du Trésor a approuvé une présentation provenant du ministre de la Justice demandant que soit inclus dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1986-1987 une subvention de 1 million de dollars à la municipalité de Pictou (Nouvelle-Écosse) en vue de la construction de salles d'audience.

Cette affectation a pris la forme d'une subvention spéciale, car aucun programme général d'aide fédérale ne vise la construction de salles d'audience.

Bien que la subvention octroyée ne s'inscrive pas dans le cadre d'un programme défini, on relève néanmoins de nombreux cas où le gouvernement fédéral a versé des fonds aux municipalités, que ce soit dans le domaine de la construction d'immeubles publics, de rénovations urbaines ou d'aide aux régions. Le gouvernement fédéral a, en effet, dans le passé assumé une partie des dépenses concernant la réfection des rues municipales, la construction de centres de congrès et de centres commerciaux, la construction d'écoles et d'immeubles administratifs dans les municipalités ou les comtés. Ces paiements octroyés par le gouvernement fédéral ont contribué à mettre sur pied une infrastructure locale convenable, tout comme le fait la subvention accordée à Pictou pour les salles d'audience.

Dans le présent cas, le gouvernement fédéral a obtenu le droit pour la Cour de l'impôt, la Cour fédérale et les organismes fédéraux d'utiliser ces installations et services sans frais, compte tenu de sa contribution à l'égard de la construction.

ANNEXE E

Question:

Le sénateur Stewart se demande quand et comment la société Baie Verte Mines Inc. a contracté la dette de 19,2 millions de dollars envers la Couronne (MEIR).

Réponse:

En 1982, les gouvernements fédéral et provincial (Terre-Neuve) ont versé des fonds à la société Baie Verte Mines afin de rouvrir une mine d'amiante à Baie Verte (Terre-Neuve), réouverture qui sauvegarderait 350 emplois. La contribution fédérale a pris la forme d'un prêt de 13 millions de dollars et d'une autre somme de 1 million de dollars à titre d'assurance-prêt. (Le solde dû, y compris l'intérêt couru, s'élèvera à 19,2 millions de dollars au 31 décembre 1986.)

La mine avait été fermée pendant plus d'un an et son ancien propriétaire avait gardé les dépenses d'entretien au strict minimum au cours des deux années précédant la fermeture. Une remise à neuf de grande envergure s'imposant, les fonds du gouvernement fédéral ont servi à remettre sur pied la mine et à lui apporter des améliorations afin de répondre aux normes environnementales. L'aide fédérale a également servi à renouveler l'équipement, notamment 15 camions et 4 pelles, et à nettoyer le mort-terrain, principalement retirer l'eau de la mine et enlever les déchets et débris du site. La remise à neuf s'est échelonnée sur six mois avant que la mine ne soit en état d'être exploitée.

La société Baie Verte Mines appartient à TransPacific Resources Inc., une société canadienne ayant son siège social à Toronto.

ANNEXE F

Question: Le sénateur Stewart a demandé pourquoi les 19,7 millions de dollars octroyés en vue de l'acquisition de paquebots pour Marine Atlantique Inc. n'ont pas été consignés dans le Budget des dépenses principal (MT).

Réponse: Cette somme (19,7 millions de dollars) était destinée à couvrir le paiement initial de 5 millions de dollars à l'égard d'un grand paquebot devant être construit par Versatile Davie (coût total - 140 millions de dollars), l'acquisition d'un cargo usagé (10 millions de dollars) et le financement partiel d'une somme de 4,7 millions de dollars pour un troisième navire, le Northern Ranger, acheté à forfait (pour 21,9 millions de dollars) plutôt qu'à l'aide d'un financement location-acquisition.

Les fonds à l'égard des dépenses susmentionnées n'ont pas été consignés dans le Budget des dépenses principal pour les raisons suivantes:

- i) le Cabinet n'a donné son approbation à l'égard de la construction d'un grand traversier et l'acquisition d'un cargo usagé (devant être modifié en paquebot) que le 25 mars 1986;
- ii) Marine Atlantique avait initialement prévu acheter le Northern Ranger en utilisant un contrat de location-acquisition. Toutefois, une fois les coûts des options de financement terminés, on a pris la décision, en janvier 1986, d'acheter le navire à forfait. Marine Atlantique n'était en mesure de financer que 4,7 millions de dollars du coût total (21,9 millions de dollars) à partir des crédits lui ayant été accordés par le truchement du Budget des dépenses principal de 1986-1987.

ANNEXE G

Le président (le sénateur Leblanc) et le sénateur Stewart ont cherché à savoir si le fait qu'un ministre ait à sa disposition un avocat dont les honoraires sont payés, comme c'est le cas dans l'enquête sur Sinclair Stevens, constitue un précédent ou s'il existe des lignes directrices à ce sujet:

Question 1: Y a-t-il des lignes directrices concernant le paiement d'honoraires à un avocat privé défendant un ministre?

Réponse: Il n'existe aucune ligne directrice établie par le gouvernement fédéral concernant le remboursement des honoraires d'un avocat engagé par un ministre. Toutefois, des honoraires ont été versés dans le passé à des avocats lorsqu'il s'agissait de cas où il y avait exercice de fonctions ministérielles, les honoraires d'un avocat engagé par un ministre à des fins personnelles n'étant pas remboursés.

Il n'existe aucune disposition visant à défrayer les fonctionnaires obligés d'engager un avocat privé en ce qui concerne une poursuite légale découlant de l'exercice de leurs fonctions (circulaire du CT n° 1983-52).

Question 2: Le versement d'honoraires dans le cas de Sinclair Stevens constitue-t-il un précédent?

Réponse: Nous ne disposons d'aucun dossier nous permettant de déterminer si, au cours des cent dernières années, on retrouve des situations dans lesquelles les ministres se sont fait rembourser les honoraires des avocats qu'ils auraient engagés. C'est pourquoi, nous ne pouvons déterminer non plus dans quelle mesure les honoraires à rembourser dans le cas de M. Stevens constituent ou non un précédent. Cette situation ne semble pas toutefois créer un précédent, en ce sens que d'autres ministres se sont vu rembourser des honoraires versés à des avocats en ce qui concerne des poursuites légales découlant de l'exercice de leurs fonctions en tant que ministre.

Question 3 L'enquête au sujet de M. Stevens constitue-t-elle un précédent?

Réponse: Le code concernant les conflits d'intérêt de 1985 n'étant entré en vigueur que récemment, il nous est impossible de déterminer s'il y a précédent ou pas. On sait toutefois que des commissions ont déjà mené des enquêtes dans le passé sur la conduite de ministres. Il est néanmoins difficile de déterminer s'il s'agit là de précédents sans procéder à un examen des travaux de chacune de ces commissions.

Question 4: Un avocat privé a-t-il déjà été remboursé par la Couronne dans une situation semblable?

Réponse: Oui, les honoraires d'un avocat privé ont été remboursés dans certains cas lorsque les activités du ministre, à titre de membre du Cabinet ou de chef d'un ministère, ont fait l'objet d'un examen minutieux.

Des honoraires ont été remboursés, par exemple, dans le cas de la Commission MacDonald et de la Commission d'enquête Dorion (L'affaire Rivard).

Question 5: Les lignes directrices sont-elles adéquates?

Réponse: Comme il n'existe aucune ligne directrice officielle concernant le paiement des honoraires des avocats engagés par les ministres, cette question est sans objet.

APPENDIX "NF-3B"

ANNEXE "NF-3B"

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

Written responses by Agriculture Canada to questions asked on 18 December 1986 during the Committee's examination of Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March 1987

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Veillez trouver les réponses écrites données par Agriculture Canada sur les questions posées, le 18 décembre 1986 durant l'étude du budget supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987.

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
RESPONSE TO QUESTIONS RAISED AT THE MEETING OF DECEMBER 18, 1986

QUESTION 1

What is the provincial distribution of assistance under the Special Canadian Grains Program (SCGP) in terms of the number of farmers who will receive benefits? (Senator Argue, page D-3)

RESPONSE 1

See Attachements A and B: A. Provincial Percentage Distribution of Grains and Oilseed Assistance; B. SCGP Potential Participation by Provinces (Estimates).

QUESTION 2

Can you provide a general explanation of how crop insurance records were used to determine the productivity factors in the payment calculations? (Senator Argue, page D-5)

RESPONSE 2

Representative regional yields used in the SCGP payment calculations are by type of grain; they are intended to recognize that productivity differences exist within a province and between provinces.

In order to make payments to farmers with a minimum of delay and because detailed 1986 yield data in most cases will not be available until the summer months, it was decided not to include 1986 in the yield calculations.

Yields were calculated using crop insurance data supplemented by other sources, such as Statistics Canada or provincial governments where crop insurance data was not available or was limited due to the small number of participating farmers. Generally speaking, crop insurance data was used in the Prairie provinces, Ontario and Quebec, whereas Statistics Canada and/or provincial data was used in other provinces.

Sub-provincial breakdowns for the major grains and oilseeds were based on crop insurance risk areas wherever possible in the Prairies. County and regional averages were used in Ontario and Quebec respectively. A single average for the province as a whole was used in B.C. and in each of the Maritime provinces, reflecting the fact that practically all of the grain in B.C. is grown in the Peace River area and that there was very limited sub-provincial yield breakdowns in the Maritimes. For crops with small acreages and insufficient data on a sub-provincial basis (ex. grain corn in Saskatchewan, flax in Ontario), a single representative yield for the province as a whole was established.

QUESTION 3

Why was it decided to use the best-three-out-of-five yields between 1981 and 1985? (Senator Argue, Page E-4)

RESPONSE 3

Use of the yield/productivity factors was established in consultation with producer representatives.

The payment formula includes seeded acreage, productivity through regional yields and value of "hurt". By using a base period of the best three out of five years from 1981 to 1985, the most recent technological advances influencing crop yield productivity are recognized and the effects of the 1984 and 1985 drought experience in the southern prairie grain growing region are minimized.

You will note in Attachment C that, for wheat in Saskatchewan Crop Insurance Risk Areas 3 and 6 (Assiniboia), the best 3 of 5 years provides a higher average yield for wheat than that derived from a 10-year average. Also, the yields for each of the three years 1981 to 1983 (the years actually selected) are close to or above the 10-year average. Therefore, the drought impact is reduced and farmers are not penalized.

A yield based on the best three in the last ten years would result in higher yields in most regions across Canada. This approach would reflect the exceptional yields that are obtained when crop conditions are most optimal rather than reflecting average productivity.

As well, there is a perception that 1983 was a disaster year. This is not true. There was a bumper-crop in 1982 and while yields dropped in 1983, the 1983 yields were still above the most recent 10-year average.

QUESTION 4

When will we receive the pamphlet of explanation on the SCGP? (Senator Olson, page G-1)

RESPONSE 4

See Attachment D: SCGP Guidebook.

QUESTION 5

Could you send a copy of the formula for calculating payment under the SCGP to my office? (Senator Olson, page G-8)

RESPONSE 5

See Attachment E: Calculation of SCGP Payment.

QUESTION 6

"Has the price of beef declined or has it risen?"
(Senator Stewart, page H-7)

RESPONSE 6

The price of beef in Canada has improved through 1986 compared with 1985; continued strong prices for slaughter cattle and feeder cattle are expected for 1987. The increase in prices is in conjunction with a drop in beef output in both Canada and the United States. For the years 1985 and 1986, A1A2 slaughter steers averaged respectively \$81.63 and \$83.00 per cwt A1A2 live at Toronto.

QUESTION 7

"...How much beef do we allow into Canada and how much does the world market affect beef prices in Canada?"
(Senator Stewart, page J-1)

RESPONSE 7

For the year 1985, Canada's imports of dressed beef cows on a cold-dressed-carcass-weight basis totalled 250.6 million pounds and exports totalled 256.8 million pounds. In recent years, exports have exceeded imports on a tonnage basis with each amounting to approximately 7 to 8 percent of beef output in Canada.

The price of slaughter cattle and feeder cattle in Canada are basically determined in the U.S. market. The Canadian price is directly influenced by the two-way trade across the border and the close proximity of the Canadian market to the much larger U.S. market. Lower grade beef in Canada, i.e. slaughter cows, is at times influenced by the international price of boneless beef.

QUESTION 8

"...Are the imports administered?" (Senator Stewart, page J-2)

RESPONSE 8

Historically, control over Canadian beef exports and imports has been highly voluntary. Basically, trade has occurred in response to quality factors and price differentials between low-grade and high-grade beef.

On the other hand, the Canadian Meat Import Act came into force on February 11, 1982. The Act provides the federal Government with the authority to regulate the importation into Canada of fresh, chilled and frozen beef and veal. The Government first invoked the Act in December 1984 for the 1985 calendar year in order to deal with rapidly increasing subsidized beef exports from the EEC into Canada. The Act was not used in 1986.

QUESTION 9

...Would it be possible to obtain the list of those who participated in the SCGP consultation meetings? (Senator Olson, K-3)

RESPONSE 9

See Attachment F: List of Farm Leaders Consulted on the SCGP.

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
RESPONSE TO QUESTIONS RAISED AT THE MEETING OF DECEMBER 18, 1986
LIST OF ATTACHMENTS

- A. Provincial Percentage Distribution of Grains and Oilseeds Assistance.
- B. SCGP Potential Participation by Provinces (Estimates).
- C. Saskatchewan Crop Insurance Risk Areas.
- D. Guidebook for the Special Canadian Grains Program (SCGP).
- E. Calculation of SCGP Payment.
- F. List of Farm Leaders consulted on the SCGP (Meetings of October 16, 1986 and November 6, 1986).

Attachment A

PROVINCIAL PERCENTAGE DISTRIBUTION OF GRAIN AND OILSEED(a) ASSISTANCE

	B.C.	Alta.	Sask.	Man.	Ont.	Que.	N.B.	N.S.	P.E.I.	Total
Provincial Distribution (%)	.81	26.59	41.56	15.13	11.71	3.75	.10	.08	.27	100.0

Note: The distribution is based on 1986 seeded areas, multiplied by average yields for the best three of the years 1981-85 to determine eligible production. Eligible production is multiplied by assistance rates proportional to the relative losses due to international subsidies.

(a) Grains and oilseeds include wheat, oats, barley, rye, mixed grains, flaxseed, canola, corn, soybeans and sunflowers.

ATTACHMENT B

SPECIAL CANADIAN GRAINS PROGRAM
ESTIMATED PARTICIPATION BY PROVINCE*

BRITISH COLUMBIA	3,000 - 3,300
ALBERTA	46,000 - 50,000
SASKATCHEWAN	70,000 - 75,000
MANITOBA	24,000 - 30,000
ONTARIO	30,000 - 40,000
QUEBEC	8,000 - 12,000
NEW BRUNSWICK	400 - 600
PRINCE EDWARD ISLAND	300 - 500
NOVA SCOTIA	600 - 800
<hr/>	
TOTAL	182,300 212,200

* NOTES:

1. WEST - BASED ON REGULAR CWB PERMITS AND ESTIMATED NON-CWB COMMODITIES
2. EAST AND BRITISH COLUMBIA - BASED ON PAST ASA PARTICIPATION RATES
3. RANGES HAVE BEEN ADJUSTED TO INCLUDE ESTIMATED IMPACT OF INCLUDING FARM-FED GRAINS

Source: Statistics Canada, 1981 Census

Attachment C

AVERAGE YIELDS
WHEAT - SASKATCHEWAN RISK AREAS 3 AND 6
 (bu/acre)

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
RA 3	31.0	27.0	28.0	22.0	21.0	20.0	31.3	23.0	13.0	4.8
RA 6	32.0	29.0	31.0	24.0	23.0	23.4	34.0	25.0	16.0	7.7

	<u>RA 3</u>	<u>RA 6</u>
Best 3 of 5 years 1981-85	24.83	27.47
5-year average 1981-85	18.46	21.36
10-year average 1976-85	22.13	24.58

ATTACHMENT D

SPECIAL CANADIAN GRAINS PROGRAM
GUIDEBOOK

Introduction

Section 1: ELIGIBLE PRODUCERS

Section 2: ELIGIBLE CROPS

Section 3: PAYMENT FORMULA

- A. Seeded Acreage
- B. Regional Yields
- C. Assistance Rates
- D. Producer Payments

Section 4: ADMINISTRATIVE PROCEDURES

- A. Applying for Benefits
- B. Certification Process
- C. Multiple Eligibility
- D. Appeal Process

INTRODUCTION

The Special Canadian Grains Program (SCGP) was introduced to reduce the effects of American and European export subsidies on Canadian grain and oilseed producers. The program provides \$1 billion in supplementary income to those producers most seriously and directly affected by the US-EEC trade dispute.

Funding for the SCGP was announced by Prime Minister Brian Mulroney in the House of Commons on October 3, 1986. Following this announcement, extensive consultations were conducted with farm leaders to determine how best to distribute the promised funds. The program outlined in this guidebook arose from this united effort to design the most fair and equitable assistance for a vital sector of the national economy.

The program is an interim measure designed to relieve immediate income problems. Strategies are also being pursued to deal with the international market situation in the longer term. Additional long-term action will also be discussed in the near future with farm organizations and the provinces.

The SCGP will be funded entirely within the existing federal fiscal framework. No funds will be transferred from other agricultural programs to support SCGP.

SECTION 1: PRODUCER ELIGIBILITY

All producers operating a farm as of October 3, 1986, and with seeded acreage in eligible crops during 1986, are eligible for assistance under the SCGP. In addition, multiple eligibility (more than one participant per farm receiving benefits) permitted in the case of corporations, cooperatives and legitimate partnerships of bona fide individual producers, so long as they are jointly farming the land on which eligible grains are produced (see section 4C).

Benefits under the SCGP will be paid only to the individual or individuals who actually farmed eligible acreage in 1986. Landowners and lessees must settle their respective shares of program payments between themselves, according to their contractual arrangements for sharing of cash receipts.

SECTION 2: ELIGIBLE CROPS

Grains and oilseeds eligible for payments under the SCGP are wheat, oats, barley, mixed grain, rye, flaxseed, rapeseed, grain corn, soybeans, and sunflowers used for oil. High moisture corn and barley harvested as grain are also included, as are farm-fed grain and pedigreed seed grains.

Crops harvested for whole plant silage are not eligible for payments. In addition, as it is directed at primary grain and oilseed production, the program does not include processed products such as alfalfa pellets.

The SCGP is designed to assist those producers most directly and seriously affected by the US-EEC trade war. For this reason, specialty crops (including mustardseed, safflower, triticale, canary seed and buckwheat), pulses (including lentils, beans and field peas), forages and potatoes are excluded from the program. No direct relationship has been identified between price declines in these commodities and international subsidy policies.

SECTION 3: PAYMENT FORMULA

Payments under the SCGP are calculated using the formula:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Applicant's} & & \text{Average} & & & & \\ \text{Seeded Acreage} & \times & \text{Regional} & \times & \text{Assistance} & = & \text{Producer} \\ \text{in 1986} & & \text{Yield} & & \text{Rate} & & \text{Payment} \end{array}$$

The elements of this formula are detailed below.

A. Seeded Acreage

Refers to seeded acreage in 1986, or, in the case of winter seeded crops, acreage planted in fall 1985. These figures are determined from Canadian Wheat Board (CWB) permit book records, or, for producers not holding permit books and for eastern farmers, from the application forms submitted.

B. Regional Yield

Calculated using the average of the best three yields in the applicant's crop insurance district during the five years 1981 to 1985. In general, these figures are drawn from crop insurance records; in some areas, however, incomplete crop insurance figures are supplemented with data from Statistics Canada or other sources. Yields for 1986 were not used in calculating regional productivity because this information will not be accurately known until June 1987.

C. Assistance Rates

All assistance rates reflect the influence of international subsidy practices on world markets for agricultural commodities. Two major factors were considered in calculating these rates:

- a. average price declines between the crop years 1985-86 and 1986-87, and
- b. estimated effects on individual commodity prices of changes in the U.S. Farm Bill.

It should be noted that for certain eligible crops, such as soybeans and flaxseed, recent price declines are only partly attributable to American and European policies. Assistance rates for all eligible commodities are shown in the table below:

	\$/tonne*	\$/bushel*
Wheat	\$18	.48
Oats	\$12	.18
Barley	\$13	.28
Rye	\$ 9	.22
Flax	\$20	.50
Canola	\$22	.49
Corn	\$14	.34
Soybeans	\$ 7	.19
Sunflowers	\$20	.27
Mixed grains**	\$12.35	.23

*N.B.: The assistance rates given here are only estimates. Actual rates will be established once the total volume of applications is known; this will ensure that payments under the SCGP are consistent with the \$1 billion in available funds.

**The rate established for mixed grains is a national weighted average.

D. Producer Payments

Payments will be mailed directly to producers in two installments. The first payment, which will be mailed to CWB permit book holders starting January 26 and to all other producers starting in the first week of February, will provide about 30% of total program benefits, or about \$300 million. The remaining sum of \$700 million will be distributed in spring 1987.

Payments to individual producers are limited to \$25,000, although multiple eligibility is permitted in some cases (see section 4C). Initial payments are limited to \$7500, or about one-third of the \$25,000 maximum.

ESTIMATION OF INDIVIDUAL PRODUCER BENEFITS - TWO ILLUSTRATIVE EXAMPLES

Example A:

A grain farmer near Rosetown, Saskatchewan, who seeded 400 acres of wheat, 200 acres of barley, and 80 acres of flaxseed in spring 1986, might expect to receive about \$9,340.

	<u>Seeded Acres</u>	X	<u>Average Regional Yield (bushels/acre)</u>	X	<u>Assistance Rate (\$/bushel)</u> =	<u>PAYMENT</u>
Wheat	400		32		.48	\$6,140
Barley	200		45		.28	\$2,520
Flaxseed	80		17		.50	<u>\$680</u>
Total Estimated Payment:						<u>\$9,340</u>

Example B:

A cash-crop farmer in Kent County, Ontario, who seeded 50 acres of winter wheat in fall 1985, and 150 acres of corn and 100 acres of soybeans in spring 1986, might expect to receive about \$8,920.

	<u>Seeded Acres</u>	X	<u>Average Regional Yield (bushels/acre)</u>	X	<u>Assistance Rate (\$/bushel)</u> =	<u>PAYMENT</u>
Wheat	50		67		.48	\$1,610
Corn	150		128		.34	\$6,530
Soybeans	100		41		.19	<u>\$780</u>
Total Estimated Payment:						<u>\$8,920</u>

SECTION 4: ADMINISTRATIVE PROCEDURES

A. Applying for Benefits

Producers holding CWB permit books need not apply for their program benefits. An initial payment will be sent to them automatically, along with a certification form (see section 4B).

In eastern Canada, producers who marketed their 1985-86 crop through a provincial producer organization were automatically mailed application forms. These forms must be completed and returned no later than March 31, 1987.

Producers not included in the above categories must obtain application forms on their own. Forms may be obtained from elevator agents, Agriculture Canada offices and research stations, offices of the Farm Credit Corporation, and producer associations.

B. Certification Process

Producers receiving payments based on CWB permit book data must confirm or amend this data using the certification form mailed to them with their initial payment. These forms must be completed and returned by March 31, 1987, if the producer is to receive his final payment.

Producers applying for benefits must have their application forms verified in one of two ways:

1. The applicant may swear to his claim in front of a commissioner of oaths, who will sign the certification form as proof that he has administered the oath. Individuals who may serve this function include reeves, aldermen, court officers, notaries, and lawyers. In western Canada, country elevator agents can also act as commissioners.

In many rural municipalities, town clerks at city hall can provide the name of a commissioner who will administer the oath free of charge. However, if the services of the commissioner cannot be obtained for free, it is the applicant's responsibility to pay the fee incurred.

2. Alternatively, the applicant's claim may be verified by any federal employee under the direction of the Minister of Agriculture, and whose technical background is in agriculture, so long as the latter has detailed or general personal knowledge of the applicant's farm operation. If a federal official lacks this knowledge, he is under no obligation to verify or sign the applicant's claim.

For purposes of verification, applicants must authorize access by program officials to any CWB, crop insurance and/or producer organization records. The accuracy of all information contained in application forms will be checked against government and other records, and field inspections will be undertaken.

C. Multiple Eligibility

Multiple eligibility applies when a farm reaches the \$25,000 maximum payout. If such an operation involves more than one active producer, benefits may be extended to each participant. Benefits will be paid until each active producer receives the \$25,000 maximum, or until the total amount payable on eligible acreage has been reached, whichever is less.

In all cases of multiple eligibility, documentation is required to demonstrate the active involvement of the applicants. Appropriate documents would include partnership agreements, corporate papers, land titles and/or financial statements.

Producers may apply for multiple eligibility by returning their supporting documents with the acreage certification form or the application form prior to the deadline of March 31, 1987.

D. The Appeal Process

Two Advisory Committees will be established to examine and resolve disputes regarding eligibility for benefits under the SCGP. Committee members will be appointed by the Minister from the ranks of producers and producer organizations.

SECTION C

CALCULATION OF PAYMENT RATES

Consistent with the preferences of the majority of farm leaders, total payment for each eligible crop will be calculated as:

Applicant's Seeded Acreage in 1986	X	Average Regional Yield	X	Assistance Rate	=	Producer Payment
--	---	------------------------------	---	--------------------	---	---------------------

Seeded acreage of eligible crops in 1986: identified through the Canadian Wheat Board permit book records and, for farmers not on the CWB permit system, from their application forms. Acres in silage are not eligible.

Regional yield: is the average of the best three yields in 1981-85 period in the applicant's crop insurance district. Data pertaining to 1986 were not used because it will not be available until June 1987.

Assistance rates: for each eligible commodity have been estimated based on the decline in 1986 over 1985 prices and on U.S. Farm Bill subsidies. The estimated rates are between the estimated price decline and the U.S. Farm Bill subsidies. Actual assistance rates will be established once the total volume of applications is known, so that all payments will total \$1B.

Producer payments: about \$300M will be paid out in interim payments, starting in January 1987, and the balance of the \$1B will be paid out as soon as the total eligible crop volumes are known. Specific examples of producer payments follow. The estimated assistance rates and the estimated distributions, by province and commodity are given in Tables 1 and 2 of the Guide (Attachment D).

Two illustrative examples

A. A grain farmer with about one and a half sections of land near Rosetown, Saskatchewan, who seeded 400 acres of wheat, 200 acres of barley and 80 acres of flaxseed might expect to receive about \$9,340.

	<u>Seeded area</u>	X	<u>Average Regional Yield</u>	X	<u>Assistance Rate</u>	=	<u>Payment</u>
	(ac.)		(bu/ac)		(\$/bu)		\$
Wheat	400		32		.48		6,140
Barley	200		45		.28		2,520
Flaxseed	80		17		.50		680
Summerfallow	<u>320</u>		-		-		<u>-</u>
TOTAL	1,000		-		-		9,340

B. A grain farmer, with a 300 acre farm in Kent County, Ontario, who seeded 50 acres of wheat, 150 acres of corn and 100 acres of soyabeans might expect to receive about \$8,920.

	<u>Seeded area</u>	X	<u>Average Regional Yield</u>	X	<u>Assistance Rate</u>	=	<u>Payment</u>
	(ac.)		(bu/ac)		(\$/bu)		\$
Wheat	50		67		.48		1,610
Corn	150		128		.34		6,530
Soyabeans	<u>100</u>		41		.19		<u>780</u>
TOTAL	300		-		-		8,920

SECTION E

(vi) CALCULATION OF ESTIMATED SUBSIDY PAYMENTS (cont'd)

Commodity	Price Decline	Change in US loan value	Commodity Assistance Rates

(\$/tonne)			
Wheat	17	19	18
Oats	12	12	12
Barley	12	14	13
Rye	5	12	9
Corn	12	15	14
Flax	30	9	20
Canola	35	9	22
Soyabeans	6	9	7
Sunflowers	30	9	20

ATTACHMENT F

FARM ORGANIZATIONSORGANISMES AGRICOLES

Peter Martin
Canadian Federation of Agriculture
75 Albert Street
Suite 1101
OTTAWA K1P 5E7

Lester Settle
N.S. Federation of Agriculture
347 Willow Street
Truro, N.S.
B2N 5E8

Roy Cusitar
First Vice-President
United Grain Growers
433 Main
P.O. Box 6600
Winnipeg, Manitoba
R3C 3A7

Stan Wilson
Canadian Cattlemen's Association
903-251 Laurier West
Ottawa K1P 5J6

Wayne Easter
President
National Farmers Union
250C - 2nd Avenue South
Saskatoon, Sask.
S7K 2M1

Jacques Proulx
Président
Union des producteurs agricoles
555, boul. Roland-Therrien
Longueuil, Québec
K4J 3Y9

Paul Massicotte
Co-opérative Fédérée de Québec
1055 Central Market Street
Montréal, Québec
H2H 2W2

Brigid Pyke
Vice-President
Ontario Federation of Agriculture
R.R. #4
Wolfe Island, Ontario
K0H 2Y0

Carolyn Fuerth
Ontario Federation of Agriculture
R.R. #1
Woodslee, Ontario
N0R 1V0

Charlie Swanson
Manitoba Pool Elevators
220 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3C 3K7

Glenn McGlaughlin
Saskatchewan Wheat Pool
2625 Victoria Avenue
Regina, Sask.
S4T 7T9

Don Ledrew
Ontario Corn Producers Assoc.
190 Nicklis Road
Guelph Ontario
N1H 7L5

Danny Dempster
Canadian Horticultural Council
3 Amberwood Crescent
Country Place High Tech Centre
Nepean, Ontario
K2E 7L1

Jim Collins
B.C. Federation of Agriculture
846 Broughton St.
Victoria, B.C.
V8W 1E4

Don Downe
Maritime Farmers' Council
c/o Keith Russell
123 Halifax Street
Moncton, N.B.
E1C 8N5

Harry Zwerver
Ontario Federation of Agriculture
500-491 Eglinton Ave. West
TORONTO M5N 1A8

Joseph Rideout
N.B. Federation of Agriculture
R.R. #6
Fredericton, N.B.
E3B 4X7

Maurice Waddick
Chairman
Ontario Soybean Growers'
Marketing Board
180 Riverview Drive
P.O. Box 1199
Chatham, Ontario N7M 5L8

Edgar Walcarius
Chairman
Ontario Wheat Producers'
Marketing Board
880 Richmond Street
P.O. Box 668
Chatham, Ontario N7M 5K8

Bill Duke
President
Western Canadian Wheat
Growers Association
P.O. Box 242
Redvers, Sask.
S0C 2H0

Chris Hale
Administrator
Saskatchewan Pulse Crop
Development Board
2829 Garnet Street
Regina, Sask.
S4S 1X1

Donald Jaques
Executive Secretary
Flax Growers Western Canada
P.O. Box 832
Regina, Sask.
S4P 3B1

Jack Penner
Keystone Agriculture Producers
437 Assiniboine Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3C 0Y5

Dill Vaags
Canadian Pork Council
Dugald, Manitoba
R0E 0K0

Alan MacPherson
Alberta Wheat Pool
505-2nd Street S.W.
Calgary, Alta
T2P 2P5

Stan Bell
Unifarm Alberta
14815-119 Avenue
Edmonton, Alta
T5L 4W2

Dale Smart, President
Saskatchewan Canola Growers'
Association
118 Veterinary Road
P.O. Box 2066
Saskatoon, SASK
S7K 3S7

Marcel Maisonneuve
President
Alberta Canola Growers'
Association
170-14315 - 118th Avenue
Edmonton, Alta
T5L 4S6

Max Polon
President
Manitoba Canola Growers'
Association
P.O. Box 13
Durban, Manitoba
R0L 0P0

Peter Edgar
Treasurer
Western Barley Growers Assoc.
232 Stockman Centre
2116 - 27th Ave. North-East
Calgary, Alta
T2E 7A6

Yvan Durivage
Président
Fédération des Producteurs de
Culture Commerciale du Québec
555, boul. Roland Therrien
Longueuil, Québec
J4H 2V9

RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES À LA RÉUNION DU 18 DÉCEMBRE 1986
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

QUESTION 1

Quelle sera la répartition provinciale de l'aide accordée dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains (PSCG)? Combien d'agriculteurs en toucheront dans chaque province? (Sénateur Argue, page D-3).

RÉPONSE 1

Voir les annexes A et B: A. Répartition en pourcentage, par province, de l'aide versée aux producteurs de céréales et d'oléagineux; B. Nombre estimatif de producteurs qui participeront au PSCG par province.

QUESTION 2

Pouvez-vous nous expliquer de façon générale comment on s'est servi des données de l'assurance-récolte pour déterminer les facteurs de productivité dont on a tenu compte dans le calcul des paiements? (Sénateur Argue, page D-5).

RÉPONSE 2

Pour calculer les paiements, on s'est servi des données sur les rendements régionaux moyens par type de céréale; on reconnaît par là qu'il existe des écarts de productivité dans une même province et entre les provinces.

On a décidé d'exclure les rendements de 1986 du calcul des paiements pour deux raisons: parce qu'on désirait payer les agriculteurs le plus vite possible et que, dans la plupart des cas, les données détaillées sur ces rendements ne seraient pas disponibles avant l'été.

Pour calculer les rendements, on s'est servi en général des données de l'assurance-récolte dans le cas des provinces des Prairies, de l'Ontario et du Québec tandis que, pour les autres provinces, on a utilisé les données de Statistique Canada, des administrations provinciales, ou des deux, car on n'y disposait pas de données d'assurance-récolte ou celles-ci étaient limitées en raison de la faible participation des agriculteurs.

En ce qui touche les principaux oléagineux et céréales, on a subdivisé, dans la mesure du possible, les provinces des Prairies selon les zones de risque de l'assurance-récolte. Pour l'Ontario et le Québec, on s'est respectivement fondé sur les moyennes de rendement des comtés et des régions. Dans le cas de la Colombie-Britannique et de chaque province des Maritimes, on n'a utilisé qu'une seule moyenne par province, car presque toutes les céréales produites en Colombie-Britannique sont cultivées dans la région de la Rivière-de-la-Paix et on ne possédait que très peu de données sur les rendements dans chaque subdivision des provinces maritimes. On a en outre établi un seul rendement moyen par province lorsqu'il s'agissait de cultures produites en petites superficies et que les données par subdivision étaient insuffisantes (par exemple, le maïs-grain en Saskatchewan et le lin en Ontario).

QUESTION 3

Pourquoi a-t-on décidé de retenir les données sur les rendements des trois meilleures des cinq dernières années (entre 1981 et 1985)? (Sénateur Argue, page E-4).

RÉPONSE 3

C'est après avoir consulté les représentants des producteurs qu'on a décidé de tenir compte des rendements, ou de la productivité.

La formule de calcul des paiements comporte trois éléments: les superficies ensemencées, la productivité (d'après les rendements régionaux) et la valeur des "dommages" causés par la guerre des subventions. En retenant les rendements des trois meilleures des cinq dernières années (de 1981 à 1985), on tient compte des plus récents progrès technologiques qui ont eu un effet sur la productivité des cultures et on minimise les retombées de sécheresses qui ont sévi en 1984 et 1985 dans les régions céréalières du sud des provinces des Prairies.

On peut voir à l'annexe C que, dans les zones de risque 3 et 6 de l'assurance-récolte (Assiniboine, Saskatchewan), le rendement moyen en blé des trois meilleures des cinq dernières années est plus élevé que la moyenne décennale. De plus, les rendements enregistrés chacune des trois années retenues (1981 à 1983) avoisinent la moyenne de 10 ans ou lui sont supérieurs. Ainsi, les séquelles de la sécheresse sont minimisées et les agriculteurs ne sont pas pénalisés.

Les rendements de la plupart des régions du Canada seraient plus élevés si on retenait les trois meilleures des dix dernières années. Cependant, on tiendrait compte de cette façon des rendements exceptionnels enregistrés lorsque les conditions de croissance étaient optimales plutôt que de la productivité moyenne.

On croit également que l'année 1983 a été désastreuse, mais ce n'est pas le cas. Il y a eu une récolte exceptionnelle en 1982 et, bien que les rendements aient fléchi en 1983, ils ont été supérieurs à la moyenne des 10 dernières années.

QUESTION 4

Quand recevrons-nous la brochure explicative sur le PSCG? (Sénateur Olson, page G-1).

RÉPONSE 4

Voir l'annexe D: Brochure explicative sur le PSCG.

QUESTION 5

Pourriez-vous faire parvenir à mon bureau copie de la méthode de calcul du paiement versé dans le cadre du PSCG? (Sénateur Olson, page G-8).

RÉPONSE 5

Voir l'annexe E: Calcul du paiement versé dans le cadre du PSCG.

QUESTION 6

"Le prix du boeuf a-t-il chuté ou grimpé?"

(Sénateur Stewart, page H-7).

RÉPONSE 6

Comparativement à 1985, le prix du boeuf a connu une amélioration progressive en 1986, et l'on s'attend à ce que les prix des bovins d'abattage et des bovins d'engrais restent fermes en 1987. La hausse des prix du boeuf coïncide avec la diminution de la production au Canada et aux États-Unis. En 1985 et en 1986, le prix moyen des bouvillons d'abattage sur pied de catégories A1 et A2 à Toronto a été de 81,63 \$ et de 83 \$ les 100 lb respectivement.

QUESTION 7

"...Combien de boeuf laissons-nous entrer au Canada et à quel point la conjoncture sur le marché mondial influe-t-elle sur le prix du boeuf au Canada?" (Sénateur Stewart, page J-1).

RÉPONSE 7

En 1985, le Canada a importé 250,6 millions de livres de viande de vache en carcasse réfrigérée et en a exporté 256,8 millions. Au cours des dernières années, les exportations ont dépassé, en volume, les importations, chacune de ces composantes du commerce extérieur équivalant environ à 7 ou 8 % de la production canadienne de boeuf.

Les prix des bovins d'abattage et des bovins d'engrais au Canada suivent fondamentalement les cours américains. En effet, deux facteurs influent directement sur eux: les échanges bilatéraux avec les États-Unis et la grande proximité du marché américain, qui est beaucoup plus gros que le marché canadien. Il arrive par ailleurs que le prix du boeuf désossé sur le marché international agisse sur le prix du boeuf de qualité inférieure (la viande de vaches d'abattage, par exemple) au Canada.

QUESTION 8

"...Les importations sont-elles réglementées?" (Sénateur Stewart, page J-2)

RÉPONSE 8

Par le passé, le contrôle des exportations et des importations de boeuf a surtout été laissé au secteur privé. Fondamentalement, ce sont des facteurs qualitatifs et l'écart entre les prix du boeuf de qualité inférieure et de qualité supérieure qui ont stimulé les échanges commerciaux.

Toutefois, la Loi sur l'importation des viandes est entrée en vigueur le 11 février 1982; elle autorise le gouvernement fédéral à réglementer l'importation, au Canada, de boeuf et de veau frais, réfrigérés et congelés. En décembre 1984, le gouvernement s'est prévalu pour la première fois de la Loi pour réglementer les importations de l'année civile 1985; il a ainsi réagi à l'avalanche des importations de boeuf subventionnées en provenance de la CEE. La Loi n'a pas été appliquée en 1986.

QUESTION 9

"...Serait-il possible d'obtenir la liste des personnes qui ont participé aux réunions de consultation sur le PSCG?" (Sénateur Olson, page K-3).

RÉPONSE 9

Voir Annexe F: Liste des dirigeants du secteur agricole qui ont été consultés au sujet du PSCG.

RÉPONSE AUX QUESTIONS POSÉES À LA RÉUNION DU 18 DÉCEMBRE 1986
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

LISTE DES ANNEXES

- A. Ventilation de l'aide aux céréales et aux oléagineux accordée aux provinces.
- B. Nombre estimatif des producteurs qui participeront au PSCG, par province.
- C. Zones de risque de l'assurance-récolte de la Saskatchewan.
- D. Brochure explicative sur le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG).
- E. Calcul du paiement versé dans le cadre du PSCG.
- F. Liste des dirigeants du secteur agricole qui ont été consultés au sujet du PSCG (réunions des 16 octobre et 6 novembre 1986).

VENTILATION DE L'AIDE AUX CÉRÉALES ET AUX OLÉAGINEUX ACCORDÉE AUX PROVINCES

	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	N.-B.	N.-S.	I.-P.-É.	TOTAL
Répartition dans les provinces (%)	0,81	26,59	41,56	15,13	11,71	3,75	0,10	0,08	0,27	100

Nota: La répartition est fondée sur les chiffres des superficies ensemencées en 1986, multipliés par les rendements moyens pour les trois meilleures des années 1981 à 1985, pour déterminer la production admissible. Les chiffres de la production admissible sont ensuite multipliés par les taux proportionnels aux pertes relatives, dues au subventionnement international.

- a) Les céréales et les oléagineux comprennent le blé, l'avoine, l'orge, le seigle, les grains mélangés, le lin, le canola, le maïs, le soja et le tournesol.

ANNEXE B

PROGRAMME SPÉCIAL CANADIEN POUR LES GRAINS
NOMBRE ESTIMATIF DES PRODUCTEURS QUI PARTICIPERONT
AU PSCG, PAR PROVINCE*

COLOMBIE-BRITANNIQUE	3 000 -	3 300
ALBERTA	46 000 -	50 000
SASKATCHEWAN	70 000 -	75 000
MANITOBA	24 000 -	30 000
ONTARIO	30 000 -	40 000
QUÉBEC	8 000 -	12 000
NOUVEAU-BRUNSWICK	400 -	600
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	300 -	500
NOUVELLE-ÉCOSSE	600 -	800
TOTAL	182 300	212 200

* REMARQUES:

1. OUEST - D'APRÈS LES DONNÉES FIGURANT SUR LES CARNETS DE PERMIS ORDINAIRES DE LA CCB ET LES DONNÉES ESTIMATIVES SUR LES PRODUITS NE FIGURANT PAS DANS LES CARNETS DE LA CCB
2. EST ET COLOMBIE-BRITANNIQUE - D'APRÈS LES TAUX PASSÉS DE PARTICIPATION À LA LSPA.
3. LES ÉCARTS ONT ÉTÉ RAJUSTÉES SELON L'IMPACT ESTIMATIF DES GRAINS SERVIS À LA FERME.

Source: Statistique Canada, recensement de 1981.

Annexe C

RENDEMENTS MOYENS EN BLÉ
ZONES DE RISQUE 3 ET 6 - SASKATCHEWAN
 (boisseaux/acre)

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
ZR 3	31,0	27,0	28,0	22,0	21,0	20,0	31,3	23,0	13,0	4,8
ZR 6	32,0	29,0	31,0	24,0	23,0	23,4	34,0	25,0	16,0	7,7

ZR 3ZR 6

Trois meilleures des
cinq dernières années
1981-1985

24,83

27,47

Moyenne quinquennale
1981-1985

18,46

21,36

Moyenne décennale
1976-1985

22,13

24,58

ANNEXE D

GUIDE
DU
PROGRAMME SPÉCIAL CANADIEN POUR LES GRAINS

Introduction

Section 1: LES PRODUCTEURS ADMISSIBLES

Section 2: LES CULTURES ADMISSIBLES

Section 3: LE CALCUL DU PAIEMENT

A. Superficie ensemencée

B. Rendements régionaux

C. Taux d'aide

D. Modalités des déboursés

Section 4: LES PROCESSUS ADMINISTRATIFS

A. Demande de paiement

B. Validation de la demande

C. Paiements multiples

D. Mécanisme d'appel

INTRODUCTION

Le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) a été créé dans le but de minimiser les pertes de revenus encourus par les producteurs canadiens de céréales et d'oléagineux face à la guerre de subsides à l'exportation que se livrent les États-Unis et la CEE. Le programme leur offre une aide en espèces d'un milliard de dollars.

Suite à l'annonce du programme par le Premier Ministre, Monsieur Brian Mulroney, le 3 octobre dernier, les chefs de file du milieu agricole ont été abondamment consultés quant au mode de distribution des fonds disponibles. Le programme ci-décrit résulte d'un effort concerté visant à soutenir le plus équitablement possible ce secteur vital de l'économie nationale.

Le programme est une mesure intérimaire destinée à palier aux problèmes financiers immédiats. À plus long terme, on vise une résolution de la situation des marchés internationaux de même que d'autres solutions qui feront l'objet de discussions avec les administrations provinciales et les dirigeants agricoles.

Le PSCG sera financé entièrement à même les ressources financières existantes, et non aux dépens des autres programmes agricoles.

SECTION 1: LES PRODUCTEURS ADMISSIBLES

Tous les producteurs de céréales et d'oléagineux, qui exploitaient une ferme le 3 octobre 1986 et ont ensemencé des cultures admissibles en 1986, peuvent bénéficier d'aide en vertu du PSCG. En outre, on permettra une admissibilité multiple (là où il y a plus d'un participant par ferme) en ce qui a trait aux sociétés de capitaux, aux coopératives et aux véritables sociétés de personnes, formées de producteurs particuliers authentiques, s'il s'agit d'une exploitation conjointe de la terre sur laquelle des cultures admissibles sont produites (voir la section 4C).

Les paiements ne seront faits qu'aux producteurs véritables. Les propriétaires et les locataires pourront s'engager, sur une base d'ententes contractuelles, à se partager les recettes, en argent, tirées de la ferme.

SECTION 2: LES CULTURES ADMISSIBLES

Les céréales et les oléagineux admissibles en vertu du PSCG sont le blé, l'avoine, l'orge, les céréales mixtes, le seigle, le lin, le colza, le maïs-grain, le soja et le tournesol non destiné à la confiserie. Le maïs et l'orge humide récoltés sous forme de grain ainsi que les céréales de provendes et de semences certifiées.

Les cultures récoltées entières à des fins d'ensilage sont exclues. Le sont également les produits traités tels les comprimés de luzerne, étant donné que le programme s'adresse aux producteurs primaires de céréales et d'oléagineux.

Le PSCG vient soulager les producteurs les plus durement touchés par la guerre internationale des subsides. Les cultures spéciales (dont la moutarde, le carthame, le triticale, l'alpiste des Canaries et le sarrasin), les légumineuses (dont les lentilles, les haricots et les pois secs), les fourrages et les pommes de terre sont donc exclus. On n'a pu identifier de lien direct entre les baisses de prix pour ces produits et les politiques internationales de subsides.

SECTION 3: LE CALCUL DU PAIEMENT

Les paiements en vertu du PSCG sont calculés comme suit:

Superficie ensemencé du demandeur 1986	X	Rendement régional moyen	X	Taux d'aide	=	Paiement versé au producteur
---	---	--------------------------------	---	----------------	---	------------------------------------

Les éléments de cette formule sont décrits ci-dessous.

A. Superficie ensemencée

Il s'agit de la superficie ensemencée en 1986, ou dans le cas des céréales d'hiver, de superficies ensemencées à l'automne de 1985. Ces chiffres sont extraits des dossiers de la Commission canadienne du blé (CCB), ou des formulaires de demande dans le cas des producteurs de l'est du pays et des producteurs ne détenant pas de carnet de permis.

B. Rendements régionaux

C'est la moyenne des trois meilleurs rendements au cours des années comprises entre 1981 et 1985 pour le district d'assurance-récolte du demandeur. Les chiffres proviennent généralement des dossiers de l'assurance-récolte; dans certaines régions cependant, ces données étant incomplètes, on y a suppléer par des données en provenance de Statistique Canada et d'ailleurs. On ne s'est pas servi des données de 1986 car elles ne seront disponibles qu'en 1987.

C. Les taux d'aide

Tous les taux ont été estimés en fonction des subsides à l'exportation des pays producteurs. Deux facteurs principaux ont été considérés aux fins des calculs:

- a) le déclin des prix pour les campagnes 1985-1986 et 1986-1987,
- b) et l'impact prévu des variations du taux d'aide aux États-Unis sur ces mêmes prix.

Il est à noter que pour certaines cultures admissibles, telles le soja et le lin, les plus récents déclin des prix ne sont que partiellement reliés aux politiques européennes et américaines. Les taux pour toutes les cultures admissibles sont présentés dans le tableau suivant.

	\$/tonne*	\$/boisseau*
Blé	18 \$	,48
Avoine	12 \$	,18
Orge	13 \$	,28
Seigle	9 \$	,22
Lin	20 \$	,50
Colza	22 \$	,49
Maïs	14 \$	,34
Soja	7 \$	,19
Tournesol	20 \$	,27
Céréale mixtes**	12,35 \$	,23

*N.B.: Ces taux ne sont que provisoires. Les taux réels seront déterminés lorsque le volume total des demandes de paiement sera connu; le total des paiements en vertu du PSCG sera ainsi fonction des fonds disponibles, soit un milliard de dollars.

**Le taux pour les céréales mixtes est basé sur une moyenne nationale pondérée.

D. Modalités des déboursés

Les paiements seront postés directement aux producteurs en deux versements. Le premier, qui sera émis aux détenteurs de carnets de permis de la CCB à compter du 26 janvier et aux autres producteurs à compter de la première semaine de février, offre environ 30% des bénéfices totaux du programme, soit 300 millions de dollars. Les autres 700 millions de dollars seront distribués au printemps 1987.

Le paiement maximum permis est de 25 000 \$ par personne; cependant, il sera possible d'émettre des paiements multiples aux entreprises dans certains cas (voir la section 4C). Les paiements initiaux sont limités à 7 500 \$, soit approximativement le tiers du maximum de 25 000 \$.

SECTION 4: LES PROCESSUS ADMINISTRATIFS

A. Demande de paiement

Les détenteurs de carnets de permis de la CCB n'ont pas à présenter de demande. Le paiement initial leur sera émis automatiquement, de même que le formulaire d'attestation (voir la section 4B).

Dans l'est du pays, les producteurs ayant commercialisé leur récolte de 1985-1986 via un organisme de producteurs provincial ont reçu d'office un formulaire de demande. Ceux-ci doivent être remplis et retournés au plus tard le 31 mars 1987.

Les producteurs qui ne sont pas des nombres décrits ci-haut doivent se procurer un des formulaires disponibles auprès des meuneries, des associations de producteurs, des bureaux et stations de recherche d'Agriculture Canada et des bureaux de la Société du crédit agricole.

B. Processus de validation

Les producteurs recevant leur paiement à partir des données de la CCB doivent les confirmer ou les modifier en retournant le formulaire d'attestation accompagnant leur paiement initial. Cette attestation doit être renvoyée au PSCG au plus tard le 31 mars 1987 pour que le paiement final puisse être émis.

Les producteurs soumettant un formulaire de demande doivent le faire valider de l'une des deux façons suivantes:

1. Le demandeur peut prêter serment devant un commissaire à l'assermentation qui signera le formulaire en témoignage de la déclaration du demandeur. Ces commissaires sont souvent avocat, notaire, maire ou autre édile de municipalité. Dans l'ouest du pays, les gérants de silos de collecte peuvent aussi agir en tant que commissaire.

Le greffier de plusieurs municipalités rurales peut habituellement suggérer le nom d'un commissaire qui offre ses services sans frais; sinon, il incombe au demandeur d'encourir les frais.

2. D'autre part, la demande peut être validée par tout employé du gouvernement fédéral, se rapportant, au Ministre de l'Agriculture, dont le domaine technique est l'agriculture et dont la connaissance détaillée ou générale de la ferme en question est suffisante. Cependant, l'agent fédéral ne possédant pas cette connaissance n'est nullement tenu de vérifier ou de signer la demande.

Tous les renseignements fournis dans le formulaire sont sujets à vérification. Les agents du PSCG doivent avoir accès à l'entreprise du demandeur de même qu'à ses dossiers, y compris les dossiers de la CCB, de l'assurance-récolte et/ou d'organismes de producteurs.

C. Paiements multiples

Des multiples du paiement maximum de 25 000 \$ par personne pourront être versés aux entreprises impliquant plus d'un producteur activement engagé dans la ferme. Chaque entreprise pourra ainsi recevoir les bénéfices du PSCG en fonction du moindre de la superficie ensemencée en cultures admissibles ou du nombre de producteurs actifs.

Dans tous les cas de paiements multiples, les demandeurs devront faire la preuve de la participation réelle de chacun à l'entreprise. Les ententes entre partenaires, les preuves d'incorporation, les titres de propriétés et/ou les états comptables sont autant d'exemples de pièces justificatives acceptables.

Les producteurs peuvent demander des paiements multiples en soumettant les pièces justificatives avec le formulaire d'attestation ou le formulaire de demande au plus tard le 31 mars 1987.

D. Mécanisme d'appel

Deux comités consultatifs seront mis sur pied pour examiner et résoudre les demandes contestées. Les membres de ces comités seront nommés par le Ministre parmi les producteurs et organismes de tels.

Superficie ensemençada
(1986-1987)

	Blé	Blé dur	Avoine	Orge	Seigle	Mais	Lin	Colza	Soja	Tournesol	Total
	'000 acres										
Colombie Britannique	168	0	82	267	10	0	0	165	0	0	692
Alberta	7 454	598	1 309	6 696	237	12	82	2 791	0	0	19 179
Saskatchewan	19 557	3 582	956	4 142	380	0	726	2 458	0	15	31 816
Manitoba	4 809	447	551	2 149	89	49	998	993	0	79	10 164
Ontario	695	0	289	1 131	75	1 978	0	85	1 000	0	5 254
Québec	148	0	309	593	9	642	0	0	0	0	1 701
Nouveau-Brunswick	15	0	36	26	0	0	0	0	0	0	77
Nouvelle-Ecosse	6	0	18	19	3	7	0	0	0	0	54
Ile-du-Prince-Edouard	10	0	30	138	0	0	0	0	0	0	178
Canada	32 863	4 626	3 579	15 161	804	2 690	1 806	6 492	1 000	94	69 114

Sources: Données extraites des carnets de permis de la Commission canadienne du blé Statistique Canada

TABLEAU 2

Moyenne des 3 meilleurs rendements en cinq ans
(1981/1982 - 1985/1986)

	Blé	blé dur	Avoine	Orge	Seigle	Mais	Lin	Colza	Soja	Tournesol
				tonnes/	acres					
Colombie Britannique	0,91	0,00	0,90	0,90	0,88	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00
Alberta	0,90	0,89	0,95	1,05	0,90	2,55	0,51	0,50	0,00	0,00
Saskatchewan	0,78	0,75	0,79	0,99	0,73	0,00	0,47	0,54	0,00	0,42
Manitoba	0,96	0,93	0,91	1,20	0,92	1,50	0,48	0,54	0,00	0,52
Ontario	1,58	0,00	0,97	1,27	0,96	2,52	0,00	0,67	0,95	0,00
Québec	1,30	0,00	0,87	1,23	0,64	2,48	0,00	0,00	0,00	0,00
Nouveau-Brunswick	1,20	0,00	0,85	1,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nouvelle-Écosse	1,30	0,00	0,91	1,11	1,24	1,76	0,00	0,00	0,00	0,00
Ile-du-Prince-Édouard	1,32	0,00	0,93	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Canada	0,83	0,77	0,87	1,06	0,82	2,49	0,48	0,52	0,95	0,50

Source: Statistique Canada

TABLEAU 3

TAUX D'AIDE PROVISoire*

	Baisse de prix (I)	Variation du taux (II) d'aide aux États-Unis	(Moyenne de I et II)
		\$/TONNE	
BLÉ	17	19	18
AVOINE	12	12	12
ORGE	12	14	13
SEIGLE	5	12	9
MÂS	12	15	14
LIN	30	9	20
COLZA	35	9	22
SOJA	6	9	7
TOURNEOL	30	9	20

Source: Agriculture Canada

*Voir le texte pour les détails.

CALCUL DES TAUX APPLICABLES AUX PAIEMENTS

En conformité de la préférence de la majorité des dirigeants d'exploitation agricoles, le paiement global pour chaque culture admissible sera calculé comme suit:

Superficie		Rendement	Taux		Paie ment
ensemencé	X	régional	X	d'aide =	versé
du demandeur		moyen			au
en 1986					producteur

Superficie ensemencée de cultures admissibles en 1986: On identifie cette superficie à l'aide des registres du livret de permis de la Commission canadienne du blé et, pour ce qui est des agriculteurs qui ne sont pas membres du système de permis de cette commission, en s'inspirant des formules de demande. Les superficies servant à l'ensilage ne sont pas admissibles.

Rendement régional: C'est la moyenne des trois meilleures années comprises dans la période entre 1981 et 1985, s'appliquant au district de l'assurance-récolte du demandeur. On ne s'est pas servi des données de 1986; car elles ne seront disponibles qu'en 1987.

Taux d'appoint: Pour chaque produit admissible, ils ont été estimés en fonction des prévisions de 1986, comparées à celles de 1985, et sur celles des subsides versés aux termes de l'U.S. Farm Bill. Les taux estimatifs se situent entre le déclin prévu des prix et les subsides consentis en vertu de l'U.S. Farm Bill. Le taux véritable sera établi, une fois que le volume global des demandes sera connu, de sorte que l'ensemble des paiements se chiffrera à 1 milliard de dollars.

Paiement au producteur: La somme d'environ 300 000 dollars sera payée, sous forme de paiements intérimaires, à partir de janvier 1987, et le reliquat de la somme de 1 milliard de dollars sera versé aussitôt que l'on connaîtra le volume global des cultures admissibles. Des exemples spécifiques de paiements qui sont faits aux producteurs se trouvent ci-après. Les taux estimatifs d'aide au producteur et les répartitions estimatives, par province et par produit primaire, figurent en Annexe A.

Deux exemples:

- A. Un producteur de grains, propriétaire d'une terre d'environ une section et demie près de Rosetown (Saskatchewan), qui a semé 400 acres de blé, 200 acres d'orge et 80 acres de lin, peut s'attendre à toucher 9 340 \$.

	Surfaces	Rendement		
	ensemencées	X moyen	X d'aide	= Paiement
	(acres)	(boiss./acres)	(\$/boiss.)	\$
Blé	400	32	0,48	6 140
Orge	200	45	0,28	2 520
Lin	80	17	0,50	680
Jachères	<u>320</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
TOTAL	1 000	-	-	9 340

CALCUL DES PAIEMENTS ESTIMATIFS DE SUBVENTION

Produit	Baisse de prix	Variation du taux d'aide aux États-Unis	Taux d'aide pour le produit
		(\$/tonne)	
Blé	17	19	18
Avoine	12	12	12
Orge	12	14	13
Seigle	5	12	9
Maïs	12	15	14
Lin	30	9	20
Colza/Canola	35	9	22
Soja	6	9	7
Tournesol	30	9	20

5. L'application de ces taux d'aide a fait que la subvention a été répartie entre les provinces, de la façon illustrée au tableau
3. La région de l'Ouest a recueilli 84,1 % du total et l'Est, 15,9 %.

ATTACHMENT F

FARM ORGANIZATIONSORGANISMES AGRICOLES

Peter Martin
Canadian Federation of Agriculture
75 Albert Street
Suite 1101
OTTAWA K1P 5E7

Lester Settle
N.S. Federation of Agriculture
347 Willow Street
Truro, N.S.
B2N 5E8

Roy Cusitar
First Vice-President
United Grain Growers
433 Main
P.O. Box 6600
Winnipeg, Manitoba
R3C 3A7

Stan Wilson
Canadian Cattlemen's Association
903-251 Laurier West
Ottawa K1P 5J6

Wayne Easter
President
National Farmers Union
250C - 2nd Avenue South
Saskatoon, Sask.
S7K 2M1

Jacques Proulx
Président
Union des producteurs agricoles
555, boul. Roland-Therrien
Longueuil, Québec
K4J 3Y9

Paul Massicotte
Co-opérative Fédérée de Québec
1055 Central Market Street
Montréal, Québec
H2H 2W2

Brigid Pyke
Vice-President
Ontario Federation of Agriculture
R.R. #4
Wolfe Island, Ontario
K0H 2Y0

Carolyn Fuerth
Ontario Federation of Agriculture
R.R. #1
Woodslee, Ontario
N0R 1V0

Charlie Swanson
Manitoba Pool Elevators
220 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3C 3K7

Glenn McGlaughlin
Saskatchewan Wheat Pool
2625 Victoria Avenue
Regina, Sask.
S4T 7T9

Don Ledrew
Ontario Corn Producers Assoc.
190 Nicklis Road
Guelph Ontario
N1H 7L5

Danny Dempster
Canadian Horticultural Council
3 Amberwood Crescent
Country Place High Tech Centre
Nepean, Ontario
K2E 7L1

Jim Collins
B.C. Federation of Agriculture
846 Broughton St.
Victoria, B.C.
V8W 1E4

Don Downe
Maritime Farmers' Council
c/o Keith Russell
123 Halifax Street
Moncton, N.B.
E1C 8N5

Harry Zwerver
Ontario Federation of Agriculture
500-491 Eglinton Ave. West
TORONTO M5N 1A6

Joseph Rideout
N.B. Federation of Agriculture
R.R. #6
Fredericton, N.B.
E3E 4X7

Maurice Waddick
Chairman
Ontario Soybean Growers'
Marketing Board
180 Riverview Drive
P.O. Box 1199
Chatham, Ontario N7M 5L8

Edgar Walcarius
Chairman
Ontario Wheat Producers'
Marketing Board
880 Richmond Street
P.O. Box 668
Chatham, Ontario N7M 5K8

Bill Duke
President
Western Canadian Wheat
Growers Association
P.O. Box 242
Redvers, Sask.
S0C 2H0

Chris Hale
Administrator
Saskatchewan Pulse Crop
Development Board
2829 Garnet Street
Regina, Sask.
S4S 1X1

Donald Jaques
Executive Secretary
Flax Growers Western Canada
P.O. Box 832
Regina, Sask.
S4P 3B1

Jack Penner
Keystone Agriculture Producers
437 Assiniboine Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3C 0Y5

Dill Vaags
Canadian Pork Council
Dugald, Manitoba
RCE 0K0

Alan MacPherson
Alberta Wheat Pool
505-2nd Street S.W.
Calgary, Alta
T2P 2P5

Stan Bell
Unifarm Alberta
14815-119 Avenue
Edmonton, Alta
T5L 4W2

Dale Smart, President
Saskatchewan Canola Growers'
Association
118 Veterinary Road
P.O. Box 2066
Saskatoon, SASK
S7K 3S7

Marcel Maisonneuve
President
Alberta Canola Growers'
Association
170-14315 - 118th Avenue
Edmonton, Alta
T5L 4S6

Max Polon
President
Manitoba Canola Growers'
Association
P.O. Box 13
Durban, Manitoba
R0L 0P0

Peter Edgar
Treasurer
Western Barley Growers Assoc.
232 Stockman Centre
2116 - 27th Ave. North-East
Calgary, Alta
T2E 7A6

Yvan Durivage
Président
Fédération des Producteurs de
Culture Commerciale du Québec
555, boul. Roland Thérien
Longueuil, Québec
J4M 2V9



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Agriculture Canada:

Mr. Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;
Mr. T. Pender, Coordinator, Special Grains Programs.

From the Treasury Board:

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division.

D'Agriculture Canada:

M. Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;
M. T. Pender, coordinateur, Programme spécial canadien
pour les grains.

Du Conseil du Trésor:

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions bud-
gétaires.



Second Session
Third-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, March 19, 1987

Issue No. 4

Complete proceedings on:

The examination of the Supplementary Estimates (C)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1987

SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE

APPEARING:

The Honourable Thomas Hockin
Minister of State (Finance)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 19 mars 1987

Fascicule n° 4

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Budget supplémentaire (C) pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1987

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

COMPARAÎT:

L'honorable Thomas Hockin
Ministre d'État (Finances)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, March 13, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending the 31st March, 1987 (Sessional Paper No. 332-244).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 12 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (C) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987 (document parlementaire n° 332-244), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1987
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 11:00 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator William M. Kelly, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelly, Balfour, Cogger, Doody, Haidasz, Hicks, and Marsden. (7)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Treasury Board:*

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 12, 1987, examined Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1987.

Mr. Veilleux made a short opening statement, following which he and the other witness answered questions.

The Honourable Senator Doody moved that a report be prepared on Supplementary Estimates (C).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1987
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur William M. Kelly (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kelly, Balfour, Cogger, Doody, Haidasz, Hicks et Marsden. (7)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Assistent également: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Gérard Veilleux, secrétaire;

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 mars 1987, le Comité examine le Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987.

M. Veilleux fait une courte déclaration préliminaire, puis il répond aux questions en collaboration avec les autres témoins.

L'honorable sénateur Doody propose qu'un rapport soit préparé sur le Budget des dépenses supplémentaire (C).

La motion, mise aux voix, est adoptée à l'unanimité.

À 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, March 24, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1987, were referred, in obedience to the Order of Reference of March 12, 1987 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. A.J. Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The appendix to this report contains some material prepared by Treasury Board at the request of the Committee; this material is classified under the following five section headings:

1. Highlights of Supplementary Estimates (C), 1986-87;
2. Summary of Expenditure Framework and Estimates for 1986-87;
3. Statutory Items Included in Supplementary Estimates (C), 1986-87;
4. Summary of Voted Items (greater than \$5 million) Included in Supplementary Estimates (C), 1986-87; and
5. List of One-dollar Votes Included in Supplementary Estimates (C), 1986-87 and Additional Explanations.

Supplementary Estimates (C), totalling \$596.3 million is the third and final supplementary estimate for the 1986-87 year. Of the total \$596.3 million, \$13.8 million is required for statutory purposes, while the remaining \$582.6 million is being requested as new spending authority. The twenty-six items which make up the \$13.8 million for statutory programs are briefly described in section 3 of the appendix. Regarding the items to be voted, each of those having a value of greater than \$5 million is described in section 4. The Committee was informed that there are thirty-five one-dollar votes included in these estimates; eighteen authorize the transfer of funds from one vote to another; nine authorize the payment of grants; and eight are miscellaneous votes.

These supplementary estimates bring the total estimates for the year to \$108.7 billion, of which \$108.5 is for budgetary purposes. Viewed another way, these Estimates bring the total statutory estimates for the year to \$69.7 billion or 69.2% of the total and the voted estimates to \$38.9 billion, or 35.8%. A summary of the main and supplementary estimates for 1985-

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 24 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été référé le Budget des dépenses supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987, présente le rapport suivant conformément à son ordre de renvoi du 12 mars 1987:

Le Comité a recueilli les témoignages des témoins suivants:

Du Conseil du Trésor:

M. Gerald Veilleux, secrétaire;
M. A.J. Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes

On trouvera en annexe du présent rapport du matériel recueilli par le Conseil du Trésor à la demande du Comité et qui a été classé sous les cinq rubriques suivantes:

1. Points saillants du Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987;
2. Résumé du cadre et du Budget des dépenses pour 1986-1987;
3. Dépenses statutaires du Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987;
4. Résumé des postes de dépenses (supérieures à 5 millions de dollars) compris dans le Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987, et
5. Liste des crédits de 1 \$ dans le Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987 ainsi que des explications supplémentaires.

Le Budget des dépenses supplémentaire (C), qui s'élève à 596,3 millions de dollars est le troisième et dernier budget supplémentaire pour l'année 1986-1987. Du total de 596,3 millions de dollars, 13,8 millions sont demandés à titre statutaire, et le reste, soit 582,6 millions, constitue des nouvelles dépenses. Les vingt-six postes des 13,8 millions de dollars affectés aux programmes statutaires sont présentés brièvement au paragraphe 3 de l'annexe. En ce qui concerne les crédits à voter, tous ceux de plus de 5 millions de dollars sont présentés au paragraphe 4. Le Comité a été informé de l'existence de trente-cinq crédits de 1 \$ dans ce budget; dix-huit d'entre eux autorisent le transfert de fonds d'un crédit à un autre, neuf autorisent le paiement de subventions et huit autres sont des crédits divers.

Ce budget supplémentaire porte le total du budget des dépenses pour l'année à 108,7 milliards de dollars, dont 108,5 milliards à des fins budgétaires. Vu sous un autre angle, ce budget porte le total du budget des dépenses statutaires pour l'année à 69,7 milliards de dollars, soit 69,2 p. 100 du total, et les dépenses faisant l'objet d'un vote à 38,9 milliards, soit 35,8

86 showing cumulative totals is shown in section 2 of the appendix.

The remainder of this report focuses on aspects of the way in which these estimates are displayed and reported.

The Form of the Estimates

The Committee focused upon a problem generic with all vote transfers that are requested in any supplementary estimates. When vote transfers are requested, the amounts are not shown in the summary tables at the beginning of the estimates nor in the tables for each department. The amounts are brought to light only by examining the detailed wording describing the vote transfer and in the explanation of requirements for each departmental request. Two examples will illustrate the problem.

Indian Affairs and Northern Development (p.64) seeks authority to transfer \$1.092 million from vote 35 to vote 40c and to provide an additional \$547 thousand to vote 40c. In total, if this request is authorized, vote 40c will increase by \$1.639 million, yet the tables illustrating the request show an increase of only \$547 thousand, the amount of new money required.

National Health and Welfare (p.98) seeks authority to transfer \$250 thousand from vote 80 to vote 75c. If this request is authorized, vote 75c will increase from \$3.384 million to \$3.634 million, yet the request by Health and Welfare shows an increase of one dollar only.

While the Committee is aware that vote transfers do not increase the expenditures of a department as a whole, they do reflect a divergence in the way money has been appropriated to that department. The Committee concluded that information on vote transfers, showing the amount of increase and decrease for each vote should be displayed clearly in the table for each department and in the summary tables. Treasury Board officials concurred that the form of the supplementary estimates was not conducive to an easy understanding of vote transfers, and indicated that they will be reviewing the entire way these estimates are presented. The Committee indicated its interest in this and requested that any proposed format changes be sent to its members before they were finalized; this was agreed to by Treasury Board officials.

General Accounting Practices of the Government of Canada

Senators asked a number of questions regarding general accounting principles of the Government of Canada. These ranged from the definition of non-budgetary expenditures and the consistency in allocating expenditures as budgetary or non-budgetary items, to whether accounts receivables should be included as part of the assets of the Government of Canada. While no specific conclusions were reached, the Committee reminded Treasury Board officials of its long-standing interest

p. 100. On trouvera au paragraphe 2 de l'annexe une vue d'ensemble du grand total du Budget des dépenses principal et supplémentaire pour 1985-1986.

Le reste du présent rapport aborde certains aspects du mode de présentation et de divulgation de ce Budget des dépenses supplémentaire.

La forme du Budget des dépenses

Le Comité a examiné un problème commun à tous les transferts de crédits demandés dans chacun des budgets des dépenses supplémentaire. Dans ce cas, en effet, les montants du transfert n'apparaissent ni dans le sommaire au début du Budget supplémentaire ni dans les tableaux de chaque ministère. Pour les trouver il faut étudier en détail le libellé de chacun de ces transferts ainsi que les explications fournies avec la demande du ministère. En voici deux exemples.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (p. 65) demande l'autorisation de virer 1 092 million de dollars du crédit 35 au crédit 40c et de prévoir un montant supplémentaire de 547 000 de dollars à ce crédit. Si cette demande est accordée, le crédit 40c augmentera de 1 639 million de dollars, alors que seulement 547 000 dollars, c'est-à-dire le montant supplémentaire demandé, apparaît sur le tableau.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (p. 99) demande l'autorisation de transférer 250 000 \$ du crédit 80 au crédit 75c. Si cela lui est accordé, ce crédit passera de 3 384 millions de dollars à 3 634 millions de dollars, alors que le montant demandé par le ministère semble n'être que d'un seul dollar.

Tout en sachant que les paiements de transfert n'augmentent pas les dépenses totales d'un ministère, le Comité estime qu'ils traduisent un mode différent d'allocation de crédits à ce ministère. Il conclut que les tableaux de chaque ministère et la table sommaire devraient donner tous les renseignements sur les transferts de crédits, précisant le montant de l'augmentation ou de la diminution de chacun d'eux. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont reconnu que le mode de présentation des transferts de crédits dans le Budget des dépenses supplémentaire ne facilitait pas leur compréhension, et a indiqué que ce mode de présentation serait réexaminé. Le Comité s'est dit intéressé à cette initiative et a demandé que ses membres soient mis au courant de tout changement de présentation avant leur adoption finale; ce que les représentants du Conseil du Trésor ont accepté.

Pratiques comptables générales du gouvernement du Canada

Les sénateurs ont posé plusieurs questions sur les principes comptables généraux du gouvernement du Canada. Ces questions ont porté aussi bien sur la définition des dépenses non budgétaires et la cohérence de l'allocation de dépenses à titre de crédits budgétaires ou non budgétaires, que sur la question de savoir si les créances devraient faire partie des avoirs du gouvernement du Canada. Sans tirer de conclusions précises, le Comité a rappelé aux fonctionnaires du Conseil du Trésor qu'il s'intéresse depuis longtemps à ces questions et a parlé de la

in this area and the possibility of it conducting a more detailed examination of the matter at a later date.

Respectfully submitted,

WILLIAM M. KELLY,
Deputy Chairman.

possibilité d'approfondir l'étude de cette question à une date ultérieure.

Respectueusement soumis,

Le vice-président,
WILLIAM M. KELLY.

APPENDIX TO THE REPORT

Section 1

HIGHLIGHTS OF SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C)
1986-87

These Supplementary Estimates, totalling \$596.3 million are the Final Supplementary Estimates for 1986-87. They bring to \$108.5 billion the total *budgetary* Estimates tabled for 1986-87. This is well within the expenditure framework for 1986-87 confirmed by the Minister of Finance in the February 1987 Budget.

Major items included in these Estimates are:

- \$275 million statutory expenditures for public debt charges, bringing total Estimates of public debt payments for 1986-87 to \$27,275 million.
- \$202.7 million for reimbursement to the Canadian Wheat Board for the 1985-86 barley, wheat and oats pool accounts deficits.
- \$111 million *statutory* payments for the forecast operating deficit of Canada Post.
- \$103 million for Canada Post for capital and deferred charges.
- \$99 million for Canada Post for special purposes.
- \$53 million increase in CEIC for *statutory* contributions to the UI Account.
- \$65 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for Guaranteed Income Supplement.
- \$113 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for Spouse's Allowance.
- \$116 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for post-secondary education payments.
- \$184 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for health insurance contributions.

We have provided detailed listings of all statutory items included in these Estimates as well as major (greater than \$5M) voted items.

There are three additional points that might be of interest:

- a) These Supplementary Estimates contain, thirty-five one dollar Votes of which twenty-seven are entirely financial in nature in that they seek authority to transfer funds between Votes or to establish or adjust grants within a Vote. In each of these cases an explanation of the new requirement and an indication of the source of funds is provided in the Supplementary Estimates. The remaining Votes seek specific authorities, consistent with enabling

ANNEXE AU RAPPORT

Section 1

POINTS SAILLANTS DU BUDGET DES
DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1986-1987

Ce budget supplémentaire, qui s'élève à 596,3 millions de dollars, est le dernier de 1986-1987. Il porte à 108,5 milliards de dollars les prévisions *budgétaires* totales déposées pour 1986-1987. Ce montant se situe bien en deçà de celui qui figure dans le cadre des dépenses de 1986-1987 tel que réitéré par le ministre des Finances dans son Budget de février 1987.

Voici les principaux postes inscrits dans ce budget supplémentaire:

- 275 millions de dollars en dépenses législatives pour les frais afférents à la dette publique, ce qui porte à 27 275 millions les prévisions totales relatives aux versements sur la dette pour 1986-1987.
- 202,7 millions de dollars au ministère de l'Agriculture en vue d'un remboursement à la Commission canadienne du blé au sujet des déficits des comptes de mise en commun de l'orge, du blé et de l'avoine.
- 111 millions de dollars en paiements *statutaires* à l'égard du déficit de fonctionnement prévu de la Société canadienne des postes.
- 103 millions de dollars à la Société canadienne des postes à l'égard des dépenses en capital et des frais reportés.
- 99 millions de dollars à la Société canadienne des postes à des fins spéciales.
- Hausse de 53 millions de dollars à la CEIC à l'égard des contributions *statutaires* au Compte d'assurance-chômage.
- Réduction de 65 millions de dollars des dépenses *statutaires* prévues à l'égard du supplément du revenu garanti.
- Réduction de 113 millions de dollars des dépenses *statutaires* prévues à l'égard des allocations au conjoint.
- Réduction de 116 millions de dollars des dépenses *statutaires* prévues pour l'enseignement post-secondaire.
- Réduction de 184 millions de dollars des dépenses *statutaires* prévues aux fins des contributions à l'assurance-maladie.

Des listes détaillées ont été dressées de tous les postes statutaires inscrits dans ce budget supplémentaire ainsi que des principaux (de plus de \$ 5M) postes votés.

Trois autres points méritent d'être soulignés:

- a) Ce budget supplémentaire renferme 35 crédits de \$ 1, dont 27 sont de nature essentiellement financière puisqu'ils servent à demander l'autorisation de transférer des fonds entre crédits ou encore d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un crédit. Dans chacun de ces cas, une explication du besoin nouveau et une indication de la source de financement sont fournis. Les autres

legislation and the Speaker's rulings on legislating in the Estimates. A detailed listing of these Votes along with additional explanations has been provided to members.

- b) Supplementary Estimates have traditionally informed Parliament of the person-year requirements associated with the items included. These Supplementary Estimates contain 43 person-years for 1986-87. The Treasury Board will ensure that person-years included in Supplementary Estimates throughout this year are offset by a lapse of person-year authorities elsewhere in government. These additional person-years will not jeopardize the government's plans to reduce the size of the public service. As previously announced, the total Treasury Board controlled person-years as set out each year in the Main Estimates were reduced by approximately two percent in 1986-87, and 1.3 percent in 1987-88 (as identified in the 1987-88 Main Estimates). Further reductions of slightly less than one percent a year for the next three years will bring the total person-year reductions to 15,000 by 1990-91.
- c) Committee members have expressed interest in items in Supplementary Estimates which materially differ from information provided in the Part III of the Estimates. In past appearances we have identified such items for the Committee. Our review of Supplementary Estimates (C) 1986-87 revealed no such situations.

crédits demandent des autorisations spécifiques, conformes à des lois habilitantes et aux décisions du président de la Chambre concernant les mesures législatives dans le cadre du Budget des dépenses. La liste détaillée des crédits, accompagnée de plus amples explications, a été fournie aux membres.

- b) Le Budget supplémentaire indique habituellement au Parlement les besoins en années-personnes associés aux postes qu'il contient. Ce budget supplémentaire fait état de 43 années-personnes pour 1986-1987. Le Conseil du Trésor fera en sorte que toutes les années-personnes énumérées au cours de l'année dans les budgets supplémentaires soient compensées par l'annulation d'un nombre correspondant d'années-personnes autorisées dans d'autres secteurs du gouvernement. Ces années-personnes supplémentaires ne compromettront pas les plans du gouvernement visant à réduire la taille de la fonction publique. Tel qu'annoncé antérieurement, le nombre total d'années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor, et qui figure chaque année dans le Budget des dépenses principal, a diminué de 2% environ en 1986-1987, et de 1,3% en 1987-1988 (tel que précisé dans le Budget principal de 1987-1988). Des réductions d'un peu moins de 1% par année au cours des trois prochaines années porteront à 15 000 la réduction totale du nombre d'années-personnes d'ici 1990-1991.
- c) Les membres du Comité s'intéressent particulièrement aux postes des budgets supplémentaires qui diffèrent beaucoup des renseignements consignés dans la Partie III du Budget des dépenses. Lors de nos comparutions antérieures, nous avons signalé ces postes au Comité, mais nous n'en avons trouvé aucun durant l'examen du Budget supplémentaire (C) de 1986-1987.

Section 2

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK AND ESTIMATES FOR 1986-87

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates	\$107.0 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$110.0 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$116.7 billion

Estimates Tabled to Date for 1986-87

	To be Voted	(Statutory (in thousands of dollars)	Total
Main Estimates			
Budgetary	37,470,050	69,537,798	107,007,848
Non-Budgetary	80,124	344,933	425,057
	<hr/> 37,550,174	<hr/> 69,882,731	<hr/> 107,432,905

**Supplementary
Estimates (A)**

Budgetary	484,955	95,285	580,240
Non-Budgetary	22,018	(263,000)	(240,982)
	<u>506,973</u>	<u>(167,715)</u>	<u>339,258</u>

**Supplementary
Estimates (B)**

Budgetary	300,000	—	300,000
Non-Budgetary	—	—	—
	<u>300,000</u>	<u>—</u>	<u>300,000</u>

**Supplementary
Estimates (C)**

Budgetary	582,327	41,763	624,090
Non-Budgetary	259	(28,000)	(27,741)
	<u>582,586</u>	<u>13,763</u>	<u>596,349</u>

**TOTAL ESTIMATES
TABLED**

Budgetary	38,837,333*	69,674,846	108,512,179
Non-Budgetary	102,401	53,933	156,334
	<u>38,939,734</u>	<u>69,728,779</u>	<u>108,668,513*</u>

* Details do not add to totals due to rounding.

Present Expenditure Framework

Total Budgetary Estimates	\$108.5 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$116.6 billion

Section 3**STATUTORY ITEMS INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C) 1986-87****Increases (to previous projections)**

— \$275M	(Finance)	for public debt charges, bringing total Estimates of public debt payments for 1986-87 to \$27,275 million
— \$111M	(Canada Post)	for forecast operating deficit costs
— \$53M	(CEIC)	for contributions to the UI Account
— \$43M	(Sec. State)	for payments under the Canada Student Loans act
— \$28M	(DRIE)	for payments to Federal Business Development Bank
— \$25M	(NHW)	for Old Age Security Payments
— \$17M	(DRIE)	for CDIC loans
— \$11M	(Fin)	net increase in payments under the Fiscal transfer payments program
— \$7.9M	(Transport)	for payments under the Atlantic Freight Assistance Act
— \$5.6M	(Labour)	for Labour Adjustment Benefits

— \$5.3M	(PCO)	for election expenses by the Chief Electoral Officer
— \$5M	(NHW)	for Family Assistance Payments
— \$5M	(CEIC)	for loans pursuant to the Immigration Act
— \$4.6M	(Justice)	for judges' salaries
— \$4.5M	(Transport)	payments under the Railway Act
— \$4M	(Agr)	payments under the Prairie Grain Advance Payments Act
— \$2.3M		advances to CMHC

Decreased (from previous projections)

— \$184M	(NHW)	health insurance contributions
— \$116M	(Sec. State)	post-secondary education payments
— \$113M	(NHW)	Spouse's Allowance
— \$65M	(NHW)	Guaranteed Income Supplement
— \$50M	(DEA)	Canada account disbursement forecast for EDC
— \$33.9M	(Transport)	CTC payments to railway companies under the Western Grain Transportation Act
— \$13M	(Agr)	Western Grain Stabilization Act payments
— \$10.5M	(DRIE)	liabilities under the Small Business Loans Act
— \$8M	(CEIC)	contributions in respect of fishermen's benefits

Section 4

**SUMMARY OF VOTED ITEMS (GREATER THAN \$5M)
INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C) 1986-87**

Dept.	Item	Offset	Increased Appropriation Requested
AGR	— \$202.7 million for reimbursement to the Canadian Wheat Board for the 1985-86 barley, wheat and oats pool accounts deficits	\$7.4M	\$195.3M
	— \$5 million payments to FCC to offset loan losses	—	\$5.M
Canada Post	— \$99 million for special purposes	—	\$99.M
	— \$103 million for capital and deferred charges	—	\$103.M
CEIC	— \$25.9 million for Canadian Job Strategy Grants	\$25.9M	—
DEA	— \$16.2 million for currency changes	\$16.2M	—
DFO	— \$12.7 million for additional operating costs	\$1.5M	\$12.2M
DIAND	— \$14.8 million for deletion of debts)		
)		
	— \$22.6 million for education/social development)	\$21.4M	\$25.6M
)		
	— \$9.6 million for Implementation of an Act amend the Indian Act)		
)		
	— \$17.9 million for settlement of specific land claims claims	—	\$17.9M

Justice	— \$9.8 million for legal aid cost sharing agreements with the provinces	—	\$9.8M
NHW	— \$13.5 million for Vocational Rehabilitation of Disabled Persons	—	\$13.5M
	— \$13.2 million for non-insured health services to registered Indian & Inuit	—	\$13.2M
DPW	— \$19.3 million for debt deletions	\$19.3M	—
DND	— \$32 million for NATO contributions)	—
		)	\$39.8M
	— \$7.8 million contributions to assist in costs arising from natural disasters)	—
)	
DRIE	— \$10 million increased grants and contributions	—	\$10M
	— \$6.6 million payments to Cape Breton Development for capital	—	\$6.6M
NSERC	— \$7.3 million for increased grants	\$0.8M	\$6.5M
MOT	— \$36.2 million for increased operating costs)	—
)	
	— \$13.2 million for St. Lawrence Seaway Welland Canal rehabilitation)	—
		)	\$90.1M
	— \$14 million for CN Marine for acquisition of a dockyard)	—
)	
	— \$26.7 million for payments to VIA Rail)	—
	— \$8.6 million for the Grain Transportation Agency for contributions under the system improvement reserve fund	—	\$8.6M
DVA	— \$12 million for the increased costs of purchased health care services	\$12.M	—

Section 2

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS
(MONTANT SUPÉRIEUR À 5 MILLIONS DE DOLLARS)
INSCRITS AU BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1986-1987**

Ministère	Poste	Compensation	Augmentation du crédit demandée
AGR	— \$202,7M—remboursement à la Commission canadienne du blé au sujet des déficits des comptes de mise en commun de l'orge, du blé et de l'avoine	\$7,4M	\$195,3M
	— \$5M—versements à la SCA pour compenser les pertes subies sur les prêts	—	\$5M
Société canadienne des postes	— \$99M—fins spéciales	—	\$99M
	— \$103M—dépenses en capital et frais reportés	—	\$103M

CEIC	— \$25,9M—Stratégie de planification de l'emploi	\$25,9M	—
MAE	— \$16,2M—fluctuations de change	\$16,2M	—
PetO	— \$12,7M—coûts de fonctionnement supplémentaires	\$1,5M	\$12,2M
MAIN	— \$14,8M—radiation de dettes	\$21,4M	\$25,6M
	— \$22,6M—développement social et éducation		
	— \$9,6M—mise en application de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens		
	— \$17,9M—règlement de certaines revendications territoriales		\$17,9M
Justice	— \$9,8M—accords de partage des coûts de l'aide juridique avec les provinces	—	\$9,8M
SNBS	— \$13,5M—réadaptation professionnelle des invalides	—	\$13,5M
	— \$13,2M—services de santé non assurés aux Indiens inscrits et aux Inuit	—	\$13,2M
MTP	— \$19,3—radiation de dettes	\$19,3M	—
MDN	— \$32M—contributions à l'OTAN	\$39,8M	—
	— \$7,8M—contributions aux provinces pour les aider à acquitter les dépenses entraînées par les désastres naturels		
MEIR	— \$10M—augmentation des subventions et des contributions	—	\$10M
	— \$6,6M—paiement à la Société de développement du Cap-Breton pour ses dépenses en capital	—	\$6,6M
CRSNG	— \$7,3M—augmentation des subventions	\$0,8M	\$6,5M
MDT	— \$36,2M—augmentation des coûts de fonctionnement	\$90,1M	—
	— \$13,2M—voie maritime du Saint-Laurent, réfection du canal Welland		
	— \$14M—acquisition d'un chantier naval de CN Marine		
	— \$26,7M—paiements à Via Rail		
	— \$8,6M—contributions à l'Office de transport du grain en vertu du fonds de réserve pour l'amélioration du réseau		
MAC	— \$12M—augmentation des coûts pour l'achat des services de santé	—	\$8,6M

Section 3

POSTES LÉGISLATIFS INSCRITS AU BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1986-1987

Augmentation (par rapport aux prévisions)

— \$275M	(Finances)	Dépenses législatives pour les frais afférents à la dette publique, ce qui porte à 27 275 millions les prévisions totales relatives aux versements sur la dette pour 1986-1987
— \$111M	(Société canadienne des postes)	Déficit d'exploitation prévu
— \$53M	(CEIC)	Contributions au compte d'assurance-chômage
— \$43M	(Sec. d'État)	Paiements en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants
— \$28M	(MEIR)	Paiements à la Banque fédérale du développement
— \$25M	(SNBS)	Versements de sécurité de la vieillesse
— \$17M	(MEIR)	Prêts à la SADC
— \$11M	(Finances)	Augmentation nette des paiements faits en vertu du Programme des paiements de transfert fiscal
— \$7,9M	(Transports)	Paiements en vertu de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique
— \$5,6M	(Travail)	Prestations d'adaptation pour les travailleurs
— \$5,3M	(BCP)	Dépenses d'élection du Directeur général des élections
— \$5M	(SNBS)	Versements d'allocations familiales
— \$5M	(CEIC)	Prêts consentis conformément à la Loi sur l'immigration
— \$4,6M	(Justice)	Traitements des juges
— \$4,5M	(Transports)	Paiements en vertu de la Loi sur les chemins de fer
— \$4M	(Agr)	Paiements en vertu de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies
— \$2,3M		Avances à la SCHL

Diminution (par rapport aux prévisions)

— \$184M	(SNBS)	Contributions à l'assurance-maladie
— \$116M	(Sec. d'État)	Paiements relatifs à l'enseignements postsecondaire
— \$113M	(SNBS)	Allocations au conjoint
— \$65M	(SNBS)	Supplément du revenu garanti
— \$50M	(MAE)	Versements prévus sur le Compte du Canada à l'égard de la SEE
— \$33,9M	(Transports)	paiements de la CCt aux compagnies de chemin de fer en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest
— \$13M	(Agr)	Paiements relatifs à la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest
— \$10,5M	(MEIR)	Obligations contractées en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises
— \$8M	(CEIC)	Contributions relatives aux prestations versées aux pêcheurs

Section 4

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET DES PRÉVISIONS POUR 1986-1987

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal

Prévisions du Budget des dépenses principal	107,0 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	110,0 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	116,7 milliards

Prévisions déposées jusqu'à ce jour pour 1986-87

	À voter	Statutaire (en milliers de dollars)	Total
Budget des dépenses principal			
Budgétaires	37 470 050	69 537 798	107 007 848
Non budgétaires	80 124	344 933	425 057
	<hr/> 37 550 174	<hr/> 69 882 731	<hr/> 107 432 905
Budget des dépenses supplémentaire (A)			
Budgétaires	484 955	95 285	580 240
Non budgétaires	22 018	(263 000)	(240 982)
	<hr/> 506 973	<hr/> (167 715)	<hr/> 339 258
Budget des dépenses supplémentaire (B)			
Budgétaires	300 000	—	300 000
Non budgétaires	—	—	—
	<hr/> 300 000	<hr/> —	<hr/> 300 000
Budget des dépenses supplémentaire (C)			
Budgétaires	582 327	41 763	624 090
Non budgétaires	259	(28 000)	(27 741)
	<hr/> 582 586	<hr/> 13 763	<hr/> 596 349
Prévisions totales déposées			
Budgétaires	38 837 333*	69 674 846	108 512 179
Non budgétaires	102 401	53 933	156 334
	<hr/> 38 939 734	<hr/> 69 728 779	<hr/> 108 668 513*

* En raison de l'arrondissement des données, les totaux indiqués ne correspondent pas à la somme des montants donnés.

Cadre de dépenses actuel

Prévisions budgétaires totales	108,5 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	116,6 milliards

Section 5

**LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES(C), 1986-87**

The 35 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

- A. Eighteen votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Nine votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. Eight miscellaneous votes (Additional explanations are provided in Appendix II):
 - one to report actual excess operating and income charges over revenues for the Canada Post Corporation;
 - two to write-off certain debts due Her Majesty in Right of Canada - Employment and Immigration and Public Works;
 - one to extend authority to make payments and issue guarantees - External Affairs;
 - one seeking authority to increase the issue of notes to development fund accounts of International Financial Institutions - Canadian International Development Agency;
 - three Votes in the Department of Transport of which one rescinds the statutory authority of the Stores Revolving Fund, one vote amends a previous Appropriation Act to increase a guarantee in respect of loans by Ridley Terminals Inc. and one extends an existing vote which authorizes the acquisition of a Canadian National Dockyard.

**LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRIS DANS LE
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C),
1986-1987**

Les 35 crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par portefeuille et par organisme. On y indique également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories, décrites ci-dessous. L'appendice I renvoie aussi à ces catégories : la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un «X» et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un ?X? et les secondaires, par un astérisque (*).

- A. Dix-huit crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Neuf crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Huit crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
 - un crédit pour signaler au Parlement le déficit réel des frais de fonctionnement et des frais imputables sur les revenus de la Société canadienne des Postes;
 - deux crédits pour radier des dettes envers Sa Majesté du chef du Canada - Emploi et Immigration et Travaux publics;
 - un crédit pour faire des paiements et donner des garanties - Affaires extérieures;
 - un crédit pour obtenir l'autorisation d'accroître le nombre de billets destinés aux comptes des fonds de développement des institutions financières internationales - Agence canadienne de développement international.
 - trois crédits au ministère des Transports dont le premier pour annuler l'autorisation législative du Fonds de roulement des magasins, le deuxième pour modifier une loi de crédits et accroître la garantie sur les prêts de Ridley Terminals Inc. et le troisième pour élargir un crédit autorisant l'acquisition d'un chantier de construction de navires.

**Estimates Division
March 11, 1987**

Part I

List of one Dollar Votes in Supplementary Estimates (C), 1986-87

Page	Department/Agency	Vote	Categories		
			A	B	C
14	Communications	1c	X		
18	Consumer and Corporate Affairs — Canada Post Corporation	12c			X
24	Employment and Immigration	15c		X	
26	Employment and Immigration	20c	X		
26	Employment and Immigration	21c	*		X
26	Employment and Immigration	25c	*	X	
30	Environment	15c	X		
34	External Affairs	10c		X	
34	External Affairs	L18c			X
40	Canadian International Development Agency	L45c			X
62	Indian Affairs and Northern Develop- ment	30c		X	
70	Justice—Commissioner for Federal Judicial Affairs	15c		X	
78	National Defence	10c	X	*	
84	National Health and Welfare	10c	X		
90	National Health and Welfare	35c	X		
98	National Health and Welfare—Medical Research Council	75c	X		
112	Public Works	25c	X	*	
114	Public Works	51c			X
124	Science and Technology	5c		X	
138	Secretary of State—Social Sciences and Humanities Research Council	25c	*	X	
140	Solicitor General	5c		X	
146	Transport	1c	X		
146	Transport	2c			X
146	Transport	10c		X	
146	Transport	20c	X		
146	Transport	25c	X		
146	Transport	26c	X		
146	Transport	31c			X
146	Transport	36c	X		
146	Transport	38c	X		
146	Transport	40c	*		X
146	Transport	42c	X		
148	Transport	45c	X		
162	Veterans Affairs	1c	X		
164	Veterans Affairs	30c	X		

Part II

Additional Explanation

Category C - Miscellaneous \$1.00 Votes:

Consumer and Corporate Affairs - Canada Post Corporation

Vote 12c—To report the actual excess of operating and income charges over revenues for the Canada Post Corporation in the amount of \$184,284,000 for the 12 month period ending March 31, 1986 in accordance with subsection 29(3) of the Canada Post Corporation Act.

Explanation—In accordance with section 29(1) of the Canada Post Corporation Act (CPC Act), the Minister of Finance during 1985-86 placed at the disposal of the Corporation sufficient monies to enable the Corporation to meet all its operating and income charges during the year. Section 29(3) of the CPC Act requires that

Partie I

Liste des crédits de un dollar compris dans le Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégorie		
			A	B	C
15	Communications	1c	X		
19	Consommation et Corporations —Société canadienne des postes	12c			X
25	Emploi et Immigration	15c		X	
27	Emploi et Immigration	20c	X		
27	Emploi et Immigration	21c	X		X
27	Emploi et Immigration	25c	X	X	
31	Environnement	15c	X		
35	Affaires extérieures	10c		X	
35	Affaires extérieures	L18c			X
41	Agence canadienne de développement internationale	L45c			X
63	Affaires indiennes et Nord canadien	30c		X	
71	Justice—Commissaire à la magistrature fédérale	15c		X	
79	Défense nationale	10c	X		
85	Santé nationale et Bien-être social	10c	X		
91	Santé nationale et Bien-être social	35c	X		
99	Santé nationale et Bien-être social —Conseil de recherches médicales	75c		X	
115	Travaux publics	51c			X
125	Sciences et Technologie	5c		X	
139	Secrétariat d'État — Conseil de recher- ches en sciences humaines	25c	X	X	
141	Solliciteur général	5c		X	
147	Transports	1c	X		
147	Transports	2c			X
147	Transports	10c		X	
147	Transports	20c	X		
147	Transports	25c	X		
147	Transports	26c	X		
147	Transports	31c			X
147	Transports	36c	X		
147	Transports	38c	X		
147	Transports	40c	*		X
147	Transports	42c	X		
147	Transports	45c	X		
163	Affaires des anciens combattants	1c	X		
165	Affaires des anciens combattants	30c	X		

Partie II

EXPLICATIONS ADDITIONNELLES

CATÉGORIE C - CRÉDITS DE UN DOLLAR DIVERS

Consommation et Corporations—
Société canadienne des postes

Crédit 12c—Pour signaler au Parlement le déficit réel des frais de fonctionnement et des frais imputables sur les revenus de la Société canadienne des postes, frais s'élevant à \$ 184 284 000, pour l'exercice se terminant le 31 mars 1986, conformément au paragraphe 29(3) de la Loi sur la Société canadienne des Postes.

Explication—Au cours de 1985-1986, la Société canadienne des postes a reçu des fonds du ministre des Finances, conformément au paragraphe 29(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes, afin qu'elle puisse payer ses frais de fonctionnement et ses frais imputables sur les revenus. Le paragraphe 29(3) de la Loi stipule que

the amount placed at the disposal of the Corporation is to be included, in the form of a deficit appropriation item, in the next Estimates laid before Parliament thereafter. Since the amount placed at the disposal of the Corporation has already been reported as expenditures of the government in the 1985-86 fiscal year, it cannot be voted as an expenditure in 1986-87. Accordingly, in order to conform with the intent of the Act, a \$1 voted item has been included in these Supplementaries to inform Parliament of the actual amount of the Corporation's deficit for 1985-86. The actual 1986-87 deficit will be reported as a \$1 item in 1987-88 Supplementary Estimates, again in accordance with Section 29(3) of the Act.

Employment and Immigration

Vote 21c—Pursuant to Section 18 of the Financial Administration Act to write off from the Accounts of Canada 14 debts due and claims by Her Majesty in right of Canada amounting in the aggregate to \$37,482.96 in regards to transportation loans issued under Section 121 of the Immigration Act.

Explanation—This involved the deletion of uncollectable loans due the Crown in the amount of \$37,482.96 which are to be recorded in the government's Statement of Assets and Liabilities of Canada. This action is consistent with the government's new debt write-off regulations approved March 1985 (SOR/85-257). Funds are being transferred, via a \$1 Vote transfer, from EIC Vote 10, Employment and Insurance to this new Vote 21c.

External Affairs

Vote L18c—To extend the authority to make payments and issue guarantees under the International Natural Rubber Agreement.

Explanation—The original vote wording for payments under the International Natural Rubber Agreement (INRA), which was approved in Appropriation Act No. 3 of 1980-81, allowed payments from 1980-81 to 1985-86. The INRA had a provision to extend the agreement for an additional two years beyond its original 5 year term. This extension was approved by the participating countries through a resolution approved in June 1985. The \$1 vote is required to extend the previous vote wording to allow payments in 1986-87 and 1987-88.

External Affairs - Canadian International Development Agency

Vote L45c—To seek increased authority to issue notes to development fund accounts of international Financial Institutions not to exceed \$280,600,000.

Explanation—The enabling legislation is the International Development (Financial Institution) Continuing Assistance Act which requires that the Secretary of State for External Affairs seek authority to issue non-interest bearing, non-negotiable demand notes.

les fonds mis à la disposition de la Société doivent être consignés sous forme d'un article portant des dépenses déposé devant le Parlement par la suite. Comme ces fonds ont déjà été déclarés au compte des dépenses du gouvernement pour l'exercice financier 1985-1986, ils ne peuvent l'être à nouveau en 1986-1987. Par conséquent, afin de se conformer à l'intention de la Loi, on a inclus un poste voté de \$1 dans le présent Budget des dépenses supplémentaire pour indiquer au Parlement le montant réel du déficit de la Société en 1985-1986. Le montant réel du déficit en 1986-1987 sera déclaré sous la forme d'un poste de \$1 dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1987-1988, toujours conformément au paragraphe 29(3) de la Loi.

Emploi et Immigration

Crédit 21c—Conformément à l'article 18 de la Loi sur l'administration financière pour radier des Comptes du Canada certaines dettes (14) envers Sa Majesté du chef du Canada s'élevant à \$37 482 96 à l'égard de prêts aux transports faits en vertu de l'article 121 de la Loi sur l'immigration.

Explication—Ce crédit a amené l'annulation de prêts irrécouvrables par la Couronne d'un montant de \$ 37 482 96 qui seront portés à l'état de l'actif et du passif du Canada. Cette mesure cadre avec le Règlement sur la radiation des dettes qui a été approuvé en mars 1985 (DORS/85-257). Les fonds sont en cours de virement, au moyen d'un crédit de \$1 du crédit 10 d'EIC, Emploi et Assurances, au nouveau crédit 21c.

Affaires extérieures

Crédit L18c—Pour faire des paiements et donner des garanties en vertu de l'Accord international sur le caoutchouc naturel.

Explication—Le libellé du premier crédit sur les paiements faits en vertu de l'Accord international sur le caoutchouc naturel (AICN) a été approuvé dans la loi de crédits no 3 de 1980-1981 et autorise les paiements de 1980-1981 à 1985-1986. L'AICN contenait une clause de prorogation de deux ans de l'accord initial. La prorogation a été ratifiée par les pays membres par une motion de juin 1985. Il faut accorder un crédit de \$1 pour actualiser le libellé du crédit et faire les paiements en 1986-1987 et en 1987-1988.

Affaires extérieures - Agences canadienne de développement international

Crédit L45c—Accroître le pouvoir de délivrer des billets aux fonds d'institutions financières internationales d'un montant maximal de \$ 280 600 000.

Explication—La loi d'aide au développement international (Institutions financières) exige que le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures obtienne l'autorisation de délivrer des billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables.

Authority may be sought to issue notes to other institutions which may be added as approved by the Governor in Council. The Fund under consideration, namely the Asian Development Fund is included in the original legislation.

Authority must be sought through an Appropriation from Parliament in the year for which these notes are required.

Subsequent encashment of these notes in future years are reported to Parliament as statutory expenditures. The funds for these costs are contained in the overall Official Development Assistance allocation as shown in the Budget tabled in the House each year by the Minister of Finance.

The issuance of notes allows these organizations to make commitments to developing countries for the financing of projects and programs designed to assist in their economic and social development.

Public Works

Vote 51c—Pursuant to subsection 18(2) of the Financial Administration Act, to write-off from the accounts of Canada loans in the amount of \$19,311,904 made jointly and severally to the Provincial Refining Company Limited and the Newfoundland Refining Company Limited.

Explanation—In the early 1970's the Crown loaned \$20M to the Companies for the construction of a wharf in Come-by-Chance. The wharf was completed in 1975; the two companies became insolvent in the same year. Three payments had been made and the \$19,311,904 was outstanding. The Government took possession of the wharf upon the default of the companies but has subsequently transferred it to the Province of Newfoundland.

The action to delete the loan due the Crown in the amount of \$19,311,904 is consistent with the Debt Write-Off Regulations (SOR/85-257). Funds are being transferred, via a \$1 vote, from Vote 5 (\$1,311,903), from Vote 15 (\$9,100,000), from Vote 50 (\$850,000) and from Vote 60 (\$8,050,000), to this new Vote 51c.

Transport

Vote 2c—to terminate the Stores Revolving Fund in accordance with Section 33 of the Adjustment of Accounts Act, to repeal Section 30 of the Act as of March 31, 1987.

Explanation—TC had been financing its stores operations through a Revolving Fund which was established under authority of Section 30 of the Adjustment of Accounts Act in 1980. TC management has decided to terminate the non-lapsing authority provided by the Revolving Fund and to fund its future stores and materiel requirements through regular appropriations.

On peut demander l'autorisation de délivrer des billets à d'autres institutions, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Le fond visé ici, soit le Fonds asiatique de développement, était inclus dans le texte original de la loi.

L'autorisation doit être obtenue du Parlement l'année où ces billets sont requis.

L'encaissement de ces billets au cours des années subséquentes est signalé au Parlement à titre de dépenses législatives. Les fonds ainsi engagés sont contenus dans l'affectation globale relative à l'aide officielle au développement, tel qu'indiqué dans le budget déposé à la Chambre des communes chaque année par le ministre des Finances.

La délivrance des billets permet à ces organismes de s'engager à financer des projets et des programmes destinés à soutenir le développement économique et social des pays en voie de développement.

Travaux publics

Crédit 51c—En vertu du paragraphe 18(2) de la Loi sur l'administration financière, pour radier des Comptes du Canada des prêts s'élevant à \$19 311 904 faits conjointement et solidairement à la Provincial Refining Company Limited et à la Newfoundland Refining Company Limited.

Explication—Au début des années 70, la Couronne a prêté \$20M à ces sociétés pour construire un quai à Come-by-Chance. Le quai a été achevé en 1975; les deux sociétés sont devenues insolubles cette année-là. Trois paiements ont été faits, et \$19 311 904 n'ont pas été payés. Le gouvernement a pris possession du quai quand les sociétés ont manqué à leurs engagements et l'a transféré ensuite à la province de Terre-Neuve.

La radiation de la dette de \$19 311 904 est conforme au Règlement sur la radiation des dettes (DORS/85-257). Les fonds sont en cours de virement, au moyen d'un crédit de \$ 1, du crédit 5 (\$1 311 903) du crédit 15 (\$9 100 000), du crédit 50 (\$850 000) et du crédit 60 (\$8 050 000) au nouveau crédit 51c.

Transports

Crédit 2c—Pour mettre fin au Fonds de roulement des magasins conformément à l'article 33 de la Loi sur la régularisation des comptes et abroger l'article 30 de la loi le 31 mars 1987.

Explication—TC a financé l'exploitation des magasins à l'aide d'un fonds de roulement créé en 1980 en vertu de l'article 30 de la Loi sur la régularisation des comptes. La direction de TC a décidé d'abroger le pouvoir de non-annulation conféré par le fonds de roulement et de financer les magasins et d'acheter le matériel avec les affectations régulières.

TB gave its approval to the termination of the Stores Revolving Fund in January 1987 and the statutory authority is being cancelled in accordance with Section 33 of the Adjustment of Accounts Act through Final Supplementary Estimates.

Transport

Vote 31c—To increase from \$205,000,000 to \$230,000,000 the amount the Minister may guarantee in respect of Loans and other financial arrangements to be entered into by Ridley Terminals Inc.

Explication—This item amends vote 30(c) of Appropriation Act No. 4 1983-84 to replace the sum of \$205,000,000 referred therein by the sum of \$230,000,000. RTI's construction debt of approximately \$200 million is financed by means of short term banker's acceptances. Management have concluded that the risk of exposure to fluctuating interest rates is unacceptable, given that interest charges make up 60% of RTI's operating costs. Management proposes to refinance the project by means of a bond issue which will require an amended guarantee authority because interest on the bond will be paid yearly. While the amended guarantee apparently increases Canada's risk of loss, the resultant lower interest costs improve the prospects for survival of RTI, thereby lessening the chance that the guarantee will be invoked.

Transport

Vote 40c—To extend the purposes of Transport Vote 40 to authorize the acquisition from Canadian National Railway Company of all the issued share capital of a corporation to which assets related to the St. John's Dockyard will have been transferred by Canadian National Railway Company.

Explication—This item enables Marine Atlantic Inc. to purchase the assets of the St. John's Dockyard from CN for up to \$26.4M. CN will return \$14M of the proceeds to the government as repayment of a non-interest bearing advance which has been outstanding since the 1920s. The remaining proceeds will be retained by CN to partially offset the long-term debt it has incurred for the dockyard operations.

Le CT a approuvé la cessation du Fonds de roulement des magasins en janvier 1987; le pouvoir législatif est actuellement annulé en application de l'article 13 de la Loi sur la régularisation des comptes au moyen d'un budget supplémentaire final.

Transports

Crédit 31c—Porter de \$205 000 000 à \$230 000 000 le montant que le Ministre peut garantir à l'égard des prêts et autres accords financiers qui seront conclus par Ridley Terminals Inc.

Explication—Ce poste modifie le crédit 30(c) de la loi de crédits no 4 de 1983-1984 pour remplacer la somme de \$205 000 000 mentionnée ici par la somme de \$230 000 000. La dette de RTI (environ 200 millions) est financée par des acceptations de banque à court terme. La direction a conclu que le risque posé par les fluctuations des taux d'intérêt est trop élevé étant donné que les frais d'intérêts constituent 60 des frais de fonctionnement de RTI. Elle propose de refinancer le projet en émettant des obligations, ce qui exigerait la modification du pouvoir de garantie parce que l'intérêt sur les obligations serait payé tous les ans. Même s'il semble que la modification de la garantie pourrait accroître les chances de perte du Canada, la réduction des frais d'intérêts qui résulterait de la modification accroîtrait les chances de survie de RTI et réduirait les chances d'invocation de la garantie.

Transports

Crédit 40c—Élargir l'objet du crédit 40 des Transports pour permettre l'achat aux Chemins de fer Nationaux du Canada des actions d'une société dont les biens situés sur le chantier de construction de navires de St. John's auront été transférés par le CN.

Explication—Ce poste permet à Marine Atlantic Inc. d'acheter au CN les biens du chantier de construction de navires de St. John's jusqu'à concurrence de \$26,4M. Avec le produit de la vente, CN remboursera au gouvernement \$14M sur l'avance sans intérêt consentie pendant les années 20 et gardera la différence pour combler en partie la dette à long terme due à l'exploitation du chantier.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 19, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31.

William M. Kelly (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we will proceed today with the first meeting of this committee to examine the expenditures proposed by Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1987. Our witnesses today are Mr. Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board, and Mr. Allan Darling, Deputy Secretary of the Programs Branch of the Treasury Board. We welcome them both.

I understand that Mr. Veilleux is prepared to summarize generally Supplementary Estimates (C) and to highlight whatever he particularly wants to bring to our attention. I would ask him to proceed.

Mr. Gérard Veilleux, Secretary, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before your committee. If I may, I will make some brief highlights of the supplementary estimates, after which we will be at your disposal for questions.

These supplementary estimates, totalling some \$596.3 million, are the final supplementary estimates for 1986-87. They bring to \$108.5 billion the total budgetary estimates tabled for 1986-87. This is well within the expenditure framework for 1986-87 confirmed by the Minister of Finance in the budget of February 1987.

The major items included in these estimates are as follows: \$275 million in statutory expenditures for public debt charges, bringing total estimates of public debt payments for 1986-87 to \$27.275 billion; \$202.7 million in reimbursements to the Canadian Wheat Board for the 1985-86 barley, wheat and oats pool accounts deficits; \$111 million in statutory payments for the forecast operating deficit of Canada Post; \$103 million for Canada Post for capital and deferred charges; \$99 million for Canada Post for special purposes, and \$53 million for an increase to the Department of Employment and Immigration for statutory contributions to the unemployment insurance account.

There are also a number of items which constitute reductions. There is a \$65 million reduction in the forecast of statutory expenditures for Guaranteed Income Supplements. There is a \$113 million reduction in the forecast of statutory expenditures for spouses' allowances. There is a \$116 million reduction in the forecast of statutory expenditures for post-secondary education payments. Finally, there is a \$184 million reduction in the forecast of statutory expenditures for health insurance contributions.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget supplémentaire des dépenses (C) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars.

Le sénateur William M. Kelly (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Notre séance d'aujourd'hui est la première que le comité tient pour examiner les dépenses proposées dans le budget supplémentaire (C) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1987. Nos témoins sont M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor, et M. Allan Darling, sous-secrétaire à la Direction des programmes du Conseil du Trésor.

Je crois savoir que M. Veilleux tient à nous donner un aperçu général du budget supplémentaire (C) en n'insistant que sur certains points qu'il tient particulièrement à nous signaler. Je lui demande donc de commencer.

M. Gérard Veilleux, secrétaire, Conseil du Trésor: Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes heureux de témoigner devant votre comité. Si vous me le permettez, je vais faire un bref exposé des principaux points du budget supplémentaire, après quoi nous répondrons à vos questions.

Ce budget supplémentaire de quelque 596,3 millions de dollars est le dernier à être déposé pour l'exercice financier 1986-1987. Il porte à 108,5 milliards de dollars les prévisions budgétaires totales déposées pour cet exercice. Cette somme est bien en-deçà des dépenses que le ministre des Finances a confirmées pour l'exercice financier qui vient dans son budget de février dernier.

Voici les principaux postes de dépenses du budget supplémentaire: 275 millions de dollars en dépenses législatives pour le service de la dette publique, ce qui porte à 27,275 milliards de dollars les dépenses totales prévues au titre de la dette publique pour l'exercice financier 1986-1987; 202,7 millions de dollars en remboursements à la Commission canadienne du blé pour les déficits des comptes de mise en commun pour l'orge, le blé et l'avoine; 111 millions de dollars en dépenses législatives pour le déficit de fonctionnement prévu de la Société canadienne des postes; 103 millions de dollars pour les dépenses en capital et les frais reportés de la Société canadienne des postes; 99 millions de dollars à la Société canadienne des postes à des fins spéciales et 53 millions de dollars de plus au ministère de l'Emploi et de l'Immigration pour la contribution de l'État prévue par la loi au Compte d'assurance-chômage.

Certains postes représentent des réductions: réduction de 65 millions de dollars des dépenses législatives prévues au titre des versements du supplément de revenu garanti; réduction de 113 millions de dollars des dépenses législatives prévues au titre des allocations au conjoint; réduction de 116 millions de dollars des dépenses législatives prévues au titre de la contribution en matière d'enseignement post-secondaire et, enfin, réduction de 184 millions de dollars des dépenses législatives prévues au titre de la contribution de l'État en matière d'assurance-santé.

[Text]

We have provided detailed listings of all statutory items included in these estimates, as well as major voted items; that is, items greater than \$5 million.

M. Veilleux: Trois autres points, monsieur le président, méritent d'être soulignés:

Premièrement, ce budget supplémentaire renferme 35 crédits de \$1, dont 27 sont de nature essentiellement financière puisqu'ils servent à demander l'autorisation de transférer des fonds entre crédits ou encore d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un crédit. Dans chacun de ces cas, une explication du besoin nouveau et une indication de la source de financement sont fournis. Les autres crédits demandent des autorisations spécifiques, conformes à des lois habilitantes et aux décisions du président de la Chambre concernant les mesures législatives dans le cadre du Budget des dépenses. La liste détaillée des crédits, accompagnée de plus amples explications, a été fournie aux membres de votre Comité.

Deuxièmement, le budget supplémentaire indique habituellement au Parlement les besoins en années-personnes associés aux postes qu'il pour contient. Ce budget supplémentaire C fait état de 43 années-personnes pour 1986-1987. Le Conseil du Trésor fera en sorte que toutes les années-personnes énumérées au cours de l'année dans les budgets supplémentaires soient compensées par l'annulation d'un nombre correspondant d'années-personnes autorisées dans d'autres secteurs du gouvernement. Ces années-personnes supplémentaires ne compromettent pas les plans du gouvernement visant à réduire la taille de la fonction publique. Tel qu'annoncé antérieurement, le nombre total d'années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor, et qui figure chaque année dans le Budget des dépenses principal, a diminué de 2p. 100 environ en 1986-1987, et de 1,3p. 100 en 1987-1988 (tel que précisé dans le Budget principal de 1987-1988). Des réductions d'un peu moins de 1p. 100 par année au cours des trois prochaines années porteront à 15 000 la réduction totale du nombre d'années-personnes d'ici 1990-1991.

Thirdly, Mr. Chairman, committee members have expressed interest in items in the supplementary estimates which materially differ from information provided in Part III of the estimates. In past appearances we have identified such items for the committee. Our review of Supplementary Estimates (C), 1986-87, revealed no such situations.

Mr. Chairman, those are my opening remarks. As I indicated, we are prepared to respond to any questions senators might have.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Veilleux. I would advise senators that Mr. Veilleux has to leave this meeting at 12.30 but that his associate will be able to stay on if that is necessary. Senator Hicks?

Senator Hicks: I am glad that you called on me now, Mr. Chairman, because I have to leave at noon.

I thank Mr. Veilleux for his explanation of Supplementary Estimates (C). Even at the risk of displaying my ignorance, I would like to ask him to comment on the way in which he dis-

[Traduction]

Nous avons déposé une liste détaillée de toutes les dépenses législatives qui apparaissent dans ce budget supplémentaire ainsi que des principaux crédits, c'est-à-dire les crédits supérieurs à 5 millions de dollars.

Mr. Veilleux: Mr. Chairman, three more points are worthy of mention.

First, these supplementary estimates contain 35 \$1 items, 27 of which are essentially financial in nature since their purpose is to require authorization to transfer funds between votes or to establish or adjust grants within a given vote. In each case, we have provided an explanation of the new need and we have indicated the source of the funds. The other votes command specific authorizations both under enabling acts and decisions of the Speaker of the House about statutory expenditures included in the Main Estimates. We have provided the members of the committee with a detailed listing of the votes with further explanations.

Second, the supplementary estimates usually inform Parliament of the needs in person/years associated with the credits that they provide. The Supplementary Estimates (C) provide for 43 person/years for 1986-87. The Treasury Board will ensure that the addition of all new person/years brought about during the year in the Supplementary Estimates is balanced by a corresponding authorized reduction in person/years elsewhere in the government. These new person/years will not jeopardize the government's plans to reduce the size of the Public Service. As announced before, the total number of person/years controlled by the Treasury Board and which is stated every year in the Main Estimates has gone down by about 2% in 1986-87 and will go down by a further 1.3% in 1987-88 (as mentioned in the Main Estimates for 1987-88). During the next three years, further reductions of a little less than 1% per year will bring to 15 000 the total number of person/years eliminated between now and the year 1990-91.

Troisièmement, monsieur le président, les membres du comité se sont interrogés au sujet de certains postes du budget supplémentaire qui ne correspondent pas exactement aux renseignements fournis dans la Partie III du Budget principal. Lors de nos précédentes comparutions, nous les avons définis pour le comité. Notre examen du Budget supplémentaire (C) pour l'exercice financier 1986-1987 n'a rien révélé de tel.

Voilà qui met fin à ma déclaration liminaire, monsieur le président. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes disposés à répondre à toutes vos questions.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Veilleux. Je tiens à préciser aux sénateurs que M. Veilleux doit nous quitter à 12 h 30, mais que le sous-secrétaire pourra rester si c'est nécessaire. Sénateur Hicks, vous avez la parole.

Le sénateur Hicks: Je suis heureux que vous me donniez la parole en premier, monsieur le président, parce que je vais devoir quitter la séance à midi.

Je remercie M. Veilleux de son explication du budget supplémentaire (C). Au risque de faire étalage de mon ignorance, je lui demanderais de nous expliquer comment il distingue les

[Text]

tinguishes budgetary from non-budgetary expenditures. I understand that there are certain statutory expenditures and then there are things included in the budget that have to be voted by Parliament. I am not sure that I understand the distinction between what is called "budgetary" and what is called "non-budgetary".

Mr. Veilleux: I do not think you have to worry about displaying your ignorance, senator. I have now been the Secretary of the Treasury Board for some eight months and I feel even more ignorant than you do, I am sure. Therefore, if you do not mind, I would ask my colleague to respond to your question.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Senator, the short answer to your question is that a non-budgetary expenditure is one which creates an asset on the financial statement of accounts of Canada. In other words, it represents a loan, investment or advance that the government would expect to have repaid at some future date.

Senator Hicks: Your reply prompts me to say that we are inconsistent in what we show as assets of the Government of Canada, because certain accounts receivable that would be regarded as such in the normal business are not shown as assets in our public accounts. Is that not correct?

Mr. Darling: Senator, to the best of my knowledge, all of our accounts receivable will be shown in some way in the accounts of Canada. But I, like Mr. Veilleux, am not fully familiar with the intricacies of our accounting procedures because that is the province of the office of the Comptroller General. If senators wish to go into the accounting concepts in further detail, perhaps they should invite representatives of that department to appear.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I don't think I feel competent to go into that kind of detail either, at the moment. I would come back, then, to the brief introduction Mr. Veilleux made this morning. First of all, you said, Mr. Veilleux, and it also appears in the printed statement, that when you add these supplementary estimates, "this is well within the expenditure framework for 1986-87 confirmed by the Minister of Finance in the February 1987 budget." Of course, when the budget was originally introduced, it was less than this, so these do constitute increases in the budget as it was contemplated in the beginning of the fiscal year.

Mr. Darling: Perhaps I could reply, senator. The Minister of Finance, in his budget of February, 1986, had projected what he called a fiscal framework for the 1986-87 fiscal year, which included \$110 billion of voted or statutory appropriations, and a further amount for what were called adjustments to accounts and consolidation of accounts. For the total framework there was an amount of approximately \$116 billion. I do not have the exact number with me. The supplementary estimates before you today bring the total of the voted and statutory part of this expenditure framework to \$108.6 billion, which is less than the \$110 billion total that was forecast at that time.

[Traduction]

dépenses budgétaires des dépenses non budgétaires. Je crois savoir qu'il y a des dépenses législatives et que d'autres dépenses prévues dans le budget doivent être adoptées par le Parlement. Je ne suis pas certain de saisir la nuance entre ce qu'on appelle «budgétaire» et ce qui est qualifié de «non budgétaire».

M. Veilleux: Vous n'avez pas à craindre d'avoir fait étalage de votre ignorance, sénateur. Je suis secrétaire du Conseil du Trésor depuis huit mois et j'ai bien peur d'en savoir encore moins que vous. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je demanderais à mon collègue de répondre à votre question.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes du Conseil du Trésor: Sénateur, je dirais qu'en gros, une dépense non budgétaire est une dépense qui fait apparaître un actif sur l'état de compte financier du Canada. En d'autres termes, il s'agit d'un prêt, d'une dotation en capital ou d'une avance dont le gouvernement compte être remboursée par la suite.

Le sénateur Hicks: Votre réponse m'amène à dire que nous faisons preuve d'incohérence dans notre façon d'inscrire l'actif du gouvernement du Canada, parce que certaines créances qui seraient considérées comme telles dans une entreprise privée ne sont pas portées à l'actif dans nos comptes publics. Est-ce que je me trompe?

M. Darling: Sénateur, à ma connaissance, toutes nos créances sont inscrites d'une façon ou d'une autre dans les comptes publics du Canada. Mais comme M. Veilleux, je ne connais pas parfaitement toutes les complexités de notre procédure comptable, parce que cela relève plutôt du bureau du Contrôleur général. Pour avoir plus de détails sur les principes comptables, il serait préférable d'inviter à témoigner des représentants du Contrôleur général.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, je ne crois pas non plus avoir la compétence nécessaire pour discuter de ce genre de détails. J'en reviens donc à la brève introduction que M. Veilleux nous a faite. D'abord, vous avez dit — et c'est également écrit dans votre mémoire — que lorsqu'on additionne les budgets supplémentaires, le total «est bien en-deçà des dépenses que le ministre des Finances a confirmées pour l'exercice financier qui vient dans son budget de février dernier». Évidemment, lorsque le budget principal a été présenté, il ne tenait pas compte du budget supplémentaire, ce qui fait que celui-ci constitue en réalité une augmentation.

M. Darling: Je pourrais peut-être répondre à la place de M. Veilleux, sénateur. Dans son budget de février 1986, le ministre des Finances avait prévu ce qu'il a appelé un cadre financier pour l'exercice financier de 1986-1987, et ce cadre consistait en 110 milliards de dollars de crédits votés ou législatifs et en un montant supplémentaire prévu pour ce qu'il appelait les ajustements des comptes et la consolidation des comptes. Le cadre financier global consistait en un montant d'environ 116 milliards de dollars. Je n'ai pas les chiffres exacts. Le budget supplémentaire dont vous commencez l'examen porte le total des crédits, tant votés que législatifs, de ce cadre financier à 108,6 milliards de dollars, ce qui est inférieur aux 110 milliards de dollars initialement prévus.

[Text]

Senator Hicks: And this represents, as of this date, or the date when you prepared this submission, what was expected to be actually expended in the fiscal year ending March 31.

Mr. Darling: No, senator. There are additional expenditures which do not appear in the supplementary estimates, related basically to the consolidation of accounts and to the adjustment of accounts reserves. That will also be part of the total spending plan of the government. The principal major increase has been the additional payments that were not foreseen last February under the Western Grain Stabilization Account. The total expenditures under that account for the current fiscal year are approximately \$900 million, where they had been forecast to be somewhat less than that. The major payment under the adjustments, or the consolidation of accounts, is the Unemployment Insurance Account disbursements, which are in excess of \$8 billion.

Senator Hicks: Most of that \$8 billion is included in our estimates at some stage of the game.

Mr. Darling: They would appear in the Public Accounts in the final report of expenditures for the year, but we do not put them in specific supplementary or the main estimates, the reason being that they are separate accounts which have their own sources of revenue and their own authority for disbursements. They are not funded out of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Hicks: Eventually the money has to come out of the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Darling: The money flows through the Consolidated Revenue Fund, but there is a specific source of revenue that is credited to that account, which is not tax revenue; but in the case of the Unemployment Insurance Account the premiums paid by employers and employees and the federal government also make a major contribution to that account, in excess of \$2 billion, which does appear in the estimates.

Senator Hicks: So the amount of money that is paid out of the general revenues of Canada is shown in the estimates.

Mr. Darling: Yes. It is not the total disbursement of the fund.

Senator Hicks: I understand that the total disbursement includes very large sums of money. In theory I suppose it should be the total of the whole amount that is paid by the employers and employees, and so on. But we do see, in the main estimates at some stage, the amount that is appropriated to the Unemployment Insurance Fund from the public revenues of Canada.

Mr. Darling: Yes, senator. It is a statutory item. I think you will find, under Employment and Immigration, a slight forecast reduction in the amount that the government will have to pay into that account, if I recall my program details correctly. I am sorry, in this set of supplementary estimates, at page 24, you have an increase in the government's contribution to the account of \$53 million upward and a reduction in the payment to the fishermen's benefits section of that account of \$8 mil-

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Et cela représente à ce jour, ou plutôt cela représentait à la date où vous avez rédigé votre mémoire, ce que le gouvernement entend dépenser au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars.

M. Darling: Non. Le gouvernement fera des dépenses supplémentaires qui ne figurent pas dans le budget supplémentaire et qui découlent surtout de la consolidation des comptes et de l'ajustement des réserves prévues dans les comptes. Elles seront également intégrées aux dépenses totales prévues par le gouvernement. Les paiements supplémentaires aux termes de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, qui n'avaient pas été prévus en février dernier, constituent l'augmentation la plus considérable. Les dépenses totales prévues à ce titre pour l'exercice financier en cours sont d'environ 900 millions de dollars alors qu'on avait prévu qu'elles seraient un peu moindres. La principale dépense attribuable aux ajustements ou à la consolidation des comptes réside dans la contribution de l'État au Compte d'assurance-chômage, qui excède 8 milliards de dollars.

Le sénateur Hicks: La majeure partie de cette somme figure dans notre budget des dépenses.

M. Darling: Elle figure dans les comptes publics, dans le rapport final des dépenses pour l'année, mais nous ne l'inscrivons pas dans un budget supplémentaire spécifique ou dans le budget principal parce qu'il s'agit de comptes distincts qui ont leur propre source de financement et dont les dépenses n'ont pas à être autorisées par le Parlement. Ils ne sont pas financés par le Trésor.

Le sénateur Hicks: En définitive, les fonds proviennent forcément du Trésor public.

M. Darling: Ils passent par le Trésor, mais ce compte est financé au moyen de recettes qui ne sont pas fiscales. Dans le cas du Compte d'assurance-chômage, les cotisations payées par les employeurs, leurs employés et le gouvernement fédéral constituent une bonne partie du Compte, notamment plus de 2 milliards de dollars qui figurent dans le budget.

Le sénateur Hicks: Donc, les paiements effectués au moyen des recettes globales du Canada figurent dans le budget.

M. Darling: C'est exact. Mais cela ne constitue pas l'ensemble du Compte.

Le sénateur Hicks: Si je ne m'abuse, ce Compte représente une somme très considérable. En théorie, son montant correspond à ce que payant les employeurs et les travailleurs, etc. Mais une partie des recettes publiques est affectée au Compte d'assurance-chômage et ce montant figure dans le Budget principal.

M. Darling: Exactement. Il s'agit d'un crédit législatif. Si je me souviens bien des détails, vous trouverez au chapitre d'Emploi et Immigration Canada une faible réduction des crédits que le gouvernement devra affecter au Compte. Excusez-moi, je me suis trompé: dans le budget supplémentaire (C), à la page 25, on trouve une augmentation de 53 millions de dollars de la contribution du gouvernement au Compte d'assurance-chômage et une réduction de 8 millions de dollars de la

[Text]

lion. You can see, on the display in that table, the total contribution that is being paid from general tax revenues to the Unemployment Insurance Account.

Mr. Veilleux: The total for this year is \$2.732 billion.

Senator Hicks: Yes. You are separating out the fishermen's benefits, which, strictly speaking, is not part of the Unemployment Insurance Fund.

Mr. Darling: Yes.

Senator Hicks: I want to say a word or two about the \$1 items later. In this list which has just been handed to me you have \$103 million for Canada Post for capital and deferred charges. I am sorry, I should have started earlier. You have \$111 million statutory payments for the operating deficit of Canada Post; \$103 million for capital and deferred charges; and \$99 million for special purposes. That is a total of \$313 million for Canada Post. Is that the total deficit of the Canada Post Corporation?

Mr. Darling: I will attempt to answer that. In the main estimates, as you will notice in the column previous to the ones you were indicating, there was \$100 million provided for payments to the Canada Post Corporation for special purposes, and, in addition, a statutory payment of \$21 million. You would have to add that \$121 million to the \$313 million to arrive at the total payments being made to the corporation. But not all of those payments relate to the deficit of the corporation. Some of those payments are related to investment by the corporation and capital and deferred capital charges. That is \$103 million. Then, in addition, there is the \$99 million supplementary estimate for payments for special purposes. Included in that are certain subsidized mailings which are recognized as being subsidized in that the users or the beneficiaries of the Canada Post service are not required to pay the full cost of that service.

Senator Hicks: And you make a special allotment to Canada Post to compensate for that.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Hicks: So the total cost of Canada Post to the taxpayers of Canada for the current fiscal year is something like \$434 million. That is the \$313 million that is here, plus the \$121 million that you referred to as coming from the main estimates.

Mr. Darling: That is correct, for the current fiscal year.

Senator Hicks: Perhaps, Mr. Chairman, I may refer to two other points. On page 26 of these supplementary estimates under "Employment and Immigration" you have a \$1 vote. I have always been a little puzzled as to the application of these \$1 votes, and I think you people are remarkably ingenious in the things that you manage to do with them. Here you say:

Immigration—Operating expenditures—To authorize the transfer of \$2,099,999 from Employment and Immi-

[Traduction]

contribution de l'État au titre des prestations versées aux pêcheurs, toujours dans le cadre du Compte d'assurance-chômage. Ce tableau montre bien la contribution total de l'État à ce compte, contribution qui provient des recettes fiscales globales.

M. Veilleux: Pour cette année, le total est de 2,732 milliards de dollars.

Le sénateur Hicks: Je vois. Vous distinguez les prestations versées aux pêcheurs qui, à strictement parler, ne font pas partie du Compte d'assurance-chômage.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Hicks: J'aurai quelques mots à dire plus tard au sujet des crédits d'un dollar. Sur la liste que vous venez de me remettre figurent 103 millions de dollars accordés à la Société canadienne des postes au titre des dépenses en capital et des frais reportés. Excusez-moi, j'aurais dû parler d'abord des 111 millions prévus comme crédit législatif au titre déficit de fonctionnement de la Société; viennent ensuite 103 millions de dollars au titre des dépenses en capital et des frais reportés et 99 millions de dollars accordés à des fins spéciales. Cela nous fait un total de 313 millions de dollars pour la Société canadienne des postes. Est-ce là le déficit total de la Société?

M. Darling: Dans le Budget principal, comme vous le verrez dans la colonne des «prévisions précédentes», 100 millions de dollars étaient prévus pour les paiements à la Société à des fins spéciales, en plus d'un crédit législatif de 21 millions de dollars. Pour obtenir le total des paiements faits à la Société, il faudrait additionner ces 121 millions de dollars aux 313 millions de dollars de tout à l'heure. Mais ces paiements ne concernent pas tous le déficit de la Société. Certains concernent les dotations en capital de la Société ainsi que ses dépenses en capital et ses frais reportés. En tout ils représentent 103 millions de dollars. À cela s'ajoutent les 99 millions de dollar du budget supplémentaire pour les paiements à des fins spéciales, notamment certaines formes de courrier subventionnées et reconnues comme telles en ce sens que les usagers ou ceux qui bénéficient de ce service de la Société ne sont pas tenus d'en assumer entièrement le coût.

Le sénateur Hicks: Et vous accordez des crédits spéciaux à la Société pour la défrayer de ces dépenses?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Donc, en tout, la Société canadienne des postes coûte aux contribuables canadiens quelque 434 millions de dollars pour l'exercice financier en cours, c'est-à-dire les 313 millions de dollars du budget supplémentaire et les 121 millions de dollars qui figurent dans le Budget principal.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, j'aimerais parler de deux autres points. À la page 27 du Budget supplémentaire, à la rubrique «Emploi et Immigration», figure un crédit de 1 \$. J'ai toujours été quelque peu intrigué par ces crédits et je pense que vous faites preuve d'une remarquable ingéniosité quant à leur utilisation. Le poste budgétaire stipule:

Immigration—Dépenses de fonctionnement—Pour autoriser le virement au présent crédit de 2 099 999 \$ du

[Text]

gration Vote 10, Appropriation Act No. 2, 1986-87 for the purposes of this Vote.

So you are transferring \$2 million from vote 10 to vote 20c and you show it in the supplementary estimates as a \$1 expenditure. The previous estimate was \$99.6 million and the new estimate is \$99.6 million plus the \$1. Why do you not show a decrease somewhere of approximately \$2 million in vote No. 10 of Appropriation Act No. 2 and an increase of \$2 million here? It seems to me that using this mechanism of the \$1 item conceals the fact that actually you are adding \$2 million of expenditure to this vote and taking it away from another one. These estimates will not show that unless you resort to reading between the lines. Will the Public Accounts show it?

Mr. Darling: Yes. When the Public Accounts are printed, they will show that the total authorization against vote 20c is \$99,651 plus the \$2,099,999.

Senator Hicks: Plus the \$1?

Mr. Darling: Yes. Then you would show the total disbursements against that total authorization in the Public Accounts. So they are combined in the Public Accounts presentation.

I should perhaps inform the committee that we are reviewing the presentation of the supplementary estimates in light of the changes that we introduced into the main estimates documents one year ago. We are looking at different ways of displaying the way in which we show the requirements of the government. Certainly if the committee has some suggestions to make that would improve the clarity of the presentation, we would appreciate them.

Senator Hicks: I was a member of this committee when I first came to the Senate more than ten years ago. I have not been a member for many years, but I can remember that a long time ago this committee expressed its unhappiness about the application of these \$1 votes. I never quite understood them, or never felt comfortable with them. Coming back to this committee after an interval of being away from it, I still have the same puzzlement. I am rather encouraged to hear you say that you are considering a presentation that might make the understanding of both the estimates and the accounts easier for a layman like myself.

The Deputy Chairman: Notwithstanding the fact that the presentation of these votes is under review and could be changed to be made clearer, could you briefly explain to us why you do it in the way you do at this time?

Mr. Darling: We do it this way because it is the format that has been used for many years.

The Deputy Chairman: That is fine. I give up.

Senator Hicks: I thought we would get that answer.

Mr. Darling: What we are trying to avoid is inflating the size of expenditures. We show \$1 because money has been voted previously at a gross amount and we are now reducing that appropriation. If we showed the amount by which we are

[Traduction]

crédit 10 (Emploi et Immigration) de la Loi de crédits n° 2 de 1986-1987.

Vous transférez donc 2 millions de dollars du crédit 10 au crédit 20c et vous l'inscrivez dans le Budget supplémentaire comme dépense de 1 \$. La prévision précédente était de 99,6 millions de dollars et la prévision actuelle est de 99,6 millions de dollars plus 1 \$. Pourquoi n'indiquez-vous pas quelque part une diminution d'environ 2 millions de dollars au crédit n° 10 de la Loi de crédits n° 2 et une augmentation de 2 millions de dollars à l'autre crédit? Il me semble que le recours au crédit de 1 \$ cache le fait que vous ajoutez 2 millions de dollars de dépenses à un crédit et que vous retranchez ce montant d'un autre crédit. Ces prévisions budgétaires ne l'indiquent pas, à moins de lire entre les lignes. Est-ce que les Comptes publics l'indiquent?

M. Darling: Oui. Lorsque les Comptes publics seront imprimés, ils indiqueront que l'autorisation totale au titre du crédit 20c est de 99 651 \$ plus 2 099 999 \$.

Le sénateur Hicks: Plus 1 \$?

M. Darling: Oui. Vous indiqueriez ensuite les déboursés totaux en regard de l'autorisation totale dans les Comptes publics. Les deux données sont donc combinées dans les Comptes publics.

Je dois informer le comité que nous examinons le Budget de dépenses supplémentaire à la lumière des changements qui ont été apportés aux documents du Budget des dépenses il y a un an. Nous examinons diverses formules pour exposer les exigences du gouvernement. Si le comité peut faire des suggestions qui contribuent à éclaircir l'exposé, nous sommes tout disposés à les accepter.

Le sénateur Hicks: J'ai été membre de ce comité dès mes débuts au Sénat, il y a une dizaine d'années. Je n'y ai pas siégé pendant de nombreuses années, mais je me souviens qu'il y a longtemps ce comité avait exprimé son désaccord au sujet des crédits de 1 \$. Je ne les ai jamais tout à fait compris et ils m'ont toujours mis mal à l'aise. De retour au comité, j'éprouve toujours le même embarras. Je suis heureux de vous entendre dire que vous examinez un mode de présentation qui contribue à faciliter la compréhension des prévisions budgétaires et des comptes pour un profane comme moi.

Le vice-président: À part le fait que la présentation des crédits est à l'étude et qu'on pourrait la rendre plus claire, pourriez-vous nous expliquer brièvement pourquoi vous procédez de la sorte actuellement?

M. Darling: Parce que c'est ainsi qu'on procède depuis de nombreuses années.

Le vice-président: C'est très bien. Je me rends.

Le sénateur Hicks: Je pensais bien que nous obtiendrions cette réponse.

M. Darling: Ce que nous tentons de faire, c'est d'éviter de gonfler les dépenses. Nous indiquons un crédit d'un dollar parce que les fonds ont déjà été votés sous forme de montant brut et nous réduisons maintenant le crédit. Si nous indiquions

[Text]

reducing the appropriation as an absolute amount of increase in this vote, we would over-inflate the amount of money for which we were actually requesting parliamentary approval for disbursement. That is why we use the convention of \$1. One of the other ways that we are looking at for displaying these figures is by adding a column called "transfer", where we would show a plus against this vote and carry out into the total the increased amount of the vote, and then show a minus against the vote we are transferring from.

Senator Hicks: That system would make things easier for people like myself to understand.

Mr. Darling: It means that we would have considerably more votes in each estimate. If we know that a department is underspending money in a vote, we ask them to freeze the money in that vote, with the idea that we will offset it against the additional authorities being requested in the vote that is before you.

The Deputy Chairman: You have asked for any advise this committee may have on this review. Could we ask that, when you arrive at the rudiments of a suggested alteration, you advise this committee so that we may be given an opportunity to comment before you proceed?

Mr. Darling: Yes. We would be delighted to ensure that we are doing something that will satisfy you.

Mr. Veilleux: The issue is that those monies have already been voted by Parliament, and what is sought through a \$1 item is authority from Parliament to transfer the money from one vote that has already been appropriated by Parliament into another vote. It is a transfer. As my colleague has said, if we show this transfer in its own column, it might help to explain things better.

Senator Hicks: Technically speaking, you are right in saying that the money has been voted for by Parliament, but it is voted for one purpose. What you are doing is saying that you are not going to spend the money for that purpose, but for another purpose. Therefore, Parliament is entitled to a second "go-around" in approving that expenditure. Do you ever use this technique for transferring moneys from one department to another?

Mr. Darling: No, only within a single department's budget.

Senator Hicks: On page 40 of these estimates, you deal with the Department of External Affairs and specifically with the Canadian International Development Agency. Here again, you make use of the \$1 item, which will actually have the effect—and this is somewhat different from the other case—of increasing from \$237.6 million to \$280.6 million. That is an increase of \$43 million in the issuance of notes for the purposes for contributions to the International Financial Institution Fund accounts. Whereas in the previous case you had \$2 million in account number 20 and you moved it to account number 10—I may have the figures wrong—and you did not increase the amount of money involved, can you explain why in this case

[Traduction]

la réduction que nous apportons au crédit comme montant absolu d'augmentation de ce crédit budgétaire, nous gonflerions exagérément le montant des fonds pour lesquels nous demandons actuellement l'approbation du Parlement. C'est pourquoi nous avons recours au montant conventionnel de 1 \$. Une autre façon consisterait à ajouter une colonne intitulée «transfert», où figurerait le signe plus vis-à-vis du crédit; le montant du crédit supplémentaire serait inscrit dans le total et un signe moins figurerait vis-à-vis du crédit duquel un montant est retranché.

Le sénateur Hicks: Ce système serait plus facile à comprendre pour des gens ordinaires comme moi.

M. Darling: Il y aurait considérablement plus de crédits dans chaque budget de dépenses. Si nous savons qu'un ministère ne dépense pas tout l'argent d'un crédit, nous lui demandons de geler cet argent dans ce crédit, afin de l'utiliser pour compenser les montants supplémentaires prévus dans le crédit que vous étudiez.

Le vice-président: Vous avez demandé au comité de vous donner les conseils qu'il pourra au sujet de cette étude. Lorsque vous en serez à l'étape préliminaire d'un projet de modification, pourriez-vous en informer le comité afin que nous puissions faire connaître nos commentaires avant que vous n'alliez plus loin?

M. Darling: Oui. Nous serons ravis de pouvoir répondre à vos attentes.

M. Veilleux: En fait, il s'agit de crédits qui ont déjà été approuvés par le Parlement, auquel nous demandons l'autorisation de transférer dans un autre crédit, par le biais d'un crédit de 1 \$, des crédits qu'il a déjà approuvés. Il s'agit d'un transfert. Comme l'a dit mon collègue, si nous inscrivions ce transfert dans sa propre colonne, cela contribuerait peut-être à éclaircir les choses.

Le sénateur Hicks: Vous avez raison de dire que les fonds ont déjà été approuvés par le Parlement, mais ces crédits ont été votés dans un but précis. En fait, vous voulez dépenser l'argent à une autre fin que celle pour laquelle il a été accordé. Le Parlement a donc droit de revoir la question avant de donner son autorisation. Avez-vous recours à ce moyen pour transférer des crédits d'un ministère à un autre?

M. Darling: Non, seulement à l'intérieur du budget d'un ministère.

Le sénateur Hicks: À la page 41 du Budget supplémentaire, il est question du ministère des Affaires extérieures et plus précisément de l'Agence canadienne de développement international. Là encore, vous avez recours au crédit de 1 \$ qui a pour effet, à la différence de l'autre cas, de porter le crédit de 237,6 millions à 280,6 millions de dollars. Il s'agit d'une augmentation de 43 millions de dollars, sous forme de délivrance de billets à vue à titre de contributions au Fonds d'institutions financières internationales. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi, alors que dans le cas précédent, vous avez transféré, sauf erreur, 2 millions de dollars du crédit n° 20 au crédit n° 10 sans augmenter le montant des crédits en cause, dans le cas actuel il

[Text]

you are increasing the authorization by \$43 million? Why can you do this so "glibly" by a \$1 vote?

Mr. Darling: This vote involves a particular case relating to commitments by the government to all of the international financial agencies that operate in the developing world. There is specific authorization to proceed in this manner under the International Development Financial Institutions Continuing Assistance Act. So we are actually creating an increased liability through the issuance of a note under the authority of that act, and we are using the device of the \$1 vote to report to Parliament that we are increasing the liabilities of the Government of Canada. The actual incashment of those notes will only occur when the institution—in this case it is the Asian Development Bank—has made commitments to specific projects and requires the cash to pay the contracts that have been let against those projects. In other words the cash may flow over a period of, let us say, anywhere up to seven years.

Senator Hicks: Where will you show in the estimates, if at all, or in the Public Accounts, which you certainly must do at some point, Canada's advancing of these funds under the commitment which this \$1 item makes to bind Canada?

Mr. Darling: There is a specific account in the assets of the Government of Canada called "Notes and Investments to Developing Institutions". So the amount is reported in the Public Accounts on the assets and liabilities statement of the government with the cash drawdown.

Senator Hicks: Potentially, these commitments could be very great. The Foreign Affairs Committee has been studying the debt problems of the Third World. Therefore, I know of the moneys that we have committed to the World Bank and to the various development banks, such as the Asian one to which you referred, against which the World Bank has only drawn, thus far, about 8 per cent. In other words, we only have to put approximately \$8 up front for every \$100 that we add to the potential capital of the World Bank, and I suppose with the Asian Development Bank the ratio is not much different from that.

Mr. Darling: I am not sufficiently knowledgeable in terms of my current knowledge about the World Bank and the various financial institutions—and by that I mean what they call the regional development banks—to know the structure. However, Canada makes contributions to these institutions in two ways: one is as an equity investment—buying shares in the institution—and the other, which is the largest proportion of our investment, is actually in the form of a contribution to a special fund. In effect, we are lending the institution money which it then relends and expects to have repaid. I suppose, at some theoretical date in the future, those loan advances would be repaid, as opposed to the equity which would stay in the institution.

Senator Hicks: I note the caution with which you make that statement and I think it is warranted, too.

[Traduction]

y a une augmentation de 43 millions de dollars? Comment pouvez-vous procéder aussi aisément avec un crédit de 1 \$?

M. Darling: Il s'agit d'un cas particulier lié aux engagements qu'a pris le gouvernement envers des organismes financiers internationaux qui œuvrent dans les pays en voie de développement. La Loi d'aide au développement international (institutions financières) nous autorise expressément à procéder ainsi. En fait, nous augmentons le montant des engagements par la délivrance de billets à vue conformément à la loi et nous avons recours au crédit de 1 \$ pour informer le Parlement que nous augmentons les engagements financiers du gouvernement du Canada. Ces billets ne seront encaissés que lorsque l'institution concernée, dans le cas présent la Banque asiatique de développement, aura pris des engagements à l'égard de projets précis et demandera l'argent pour payer les contrats autorisés dans le cadre de ces projets. Autrement dit, l'argent peut être utilisé au cours d'une période allant jusqu'à sept ans.

Le sénateur Hicks: Où indiquerez-vous dans le budget des dépenses, éventuellement, ou dans les comptes publics, ce que vous devrez certainement faire à un moment donné, que le Canada avance ces fonds conformément à l'engagement que lui impose ce crédit de 1 \$?

M. Darling: L'actif du gouvernement canadien comporte un compte particulier appelé «billets à vue et investissements à l'intention des institutions de développement». Le montant est donc inscrit dans les Comptes publics sous l'actif et le passif du gouvernement avec le prélèvement de fonds.

Le sénateur Hicks: Ces engagements pourraient prendre une ampleur considérable. Le Comité des affaires étrangères a étudié les problèmes d'endettement du Tiers monde. Je suis donc au courant des engagements financiers que nous avons pris à l'égard de la Banque Mondiale et de diverses autres banques de développement, comme la Banque asiatique dont vous avez parlé, et la Banque Mondiale n'a utilisé jusqu'à maintenant que 8 p. 100 de sa marge de crédit. Autrement dit, il nous suffit d'avancer environ 8 \$ pour chaque tranche de 100 \$ que nous ajoutons au capital mis à la disposition de la Banque mondiale et je présume que dans le cas de la Banque asiatique de développement, ce doit être à peu près le même pourcentage.

M. Darling: Je n'en sais pas suffisamment sur la Banque mondiale et les diverses institutions financières, je veux dire les banques de développement régionale, pour connaître le système. Toutefois, le Canada contribue de deux façons au financement de ces institutions; d'abord sous forme de mise de fonds, c'est-à-dire par l'achat d'actions de l'institution concernée; deuxièmement, sous forme de contribution à un fonds spécial, qui représente la part la plus importante de notre investissement. En fait, nous prêtons à l'institution de l'argent qu'elle re prête et dont elle espère obtenir remboursement. En théorie, ces prêts finissent par être remboursés, tandis que la mise de fonds reste dans l'institution.

Le sénateur Hicks: J'ai remarqué la prudence de vos propos et je pense qu'elle est justifiée.

[Text]

Mr. Darling: But I would also underline that, although I do not have the precise details, the amount of potential commitments that can be drawn down is in the hundreds of millions of dollars.

Senator Hicks: Yes, and the amount that we make by buying shares, or by adding to the capital of the World Bank and the IMF, is made in conjunction with all of the members of those institutions. However, with regard to the contribution that we may make in respect of a special project, it is my understanding that Canada may undertake to make that contribution by way of a loan, or by what is called the issuance of notes, without a proportionate amount being paid by the other members of the institution concerned. Is that your understanding?

Mr. Darling: Again, there are two issues here: there is what is called a replenishment exercise, which all of the institutions follow, whereby all of the member countries agree to subscribe to the replenishment.

Senator Hicks: Yes.

Mr. Darling: That provides the fund for the organization concerned. Quite apart from any replenishment for, for example, the Asian Bank, CIDA may choose to co-operate jointly with the Asian Bank to undertake a particular project in a particular Asian country. However, in that case, the Canadian contribution to that project would be funded out of CIDA's regular appropriations.

Senator Hicks: And would not be related to the replenishment which, in theory, ought to be made uniformly or in accordance with an established formula, by all of the members of the Asian Development Bank.

However, recently, for example, the U.S. indicated that it would put a cap on the measure of its replenishment to both the World Bank and the IMF, and this move is still being argued about. Of course, the U.S. also takes the dog-in-the-manger attitude that it will not allow other people to make additional contributions by way of replenishment because that would destroy the relative voting power of the United States, and the U.S. wants to maintain its voting power but still say that it will not contribute more than X dollars toward a replenishment of \$12 billion for the World Bank.

However, that is a different problem and does not affect us here. I suppose the point is that Canada can make an individual decision concerning the moneys that it will advance through CIDA or in some other way in support of a specific project by one of these development banks. Also, presumably, Canada does not lose control of the expenditure of that money. Perhaps you can correct me if I am wrong. Do we lose that control? Is the situation such that once we have made the commitment, it is out of our hands?

Mr. Darling: No. It would depend on the terms and conditions of the commitment. We may have agreed that we would finance procurement only from Canadian suppliers, for example, so that only if Canadian suppliers were successful in winning a tender for the project would CIDA advance the funds.

Senator Hicks: So that the only money we lose control of in the future is the replenishment money that we put into the

[Traduction]

M. Darling: Je souligne également, bien que je n'aie pas les données précises, que le montant des engagements éventuels qui peut être utilisé se chiffre à plusieurs centaines de millions de dollars.

Le sénateur Hicks: Oui, et nous contribuons, sous forme d'achat d'actions ou en augmentant le capital de la banque mondiale ou du FMI, conjointement avec les autres pays membres de ces institutions. Toutefois, en ce qui concerne notre contribution à un projet spécial, je crois comprendre que le Canada peut s'engager à contribuer sous forme de prêt ou par délivrance de billets à vue, sans que les autres pays membres de l'institution concernée ne fassent de contribution proportionnelle. Est-ce ainsi que vous le comprenez?

M. Darling: Encore là, il y a deux éléments à considérer: d'une part ce qu'on appelle l'exercice de reconstitution, auquel participent toutes les institutions, et qui consiste pour les pays membres à reconstituer les fonds.

Le sénateur Hicks: Oui.

M. Darling: On fournit ainsi des fonds, à l'organisation concernée. Indépendamment de la reconstitution des fonds de la Banque asiatique, par exemple, l'ACDI peut choisir de coopérer avec cette banque à un projet particulier dans un pays d'Asie. Dans ce cas cependant, la contribution canadienne au projet serait financée par des crédits ordinaires de l'ACDI.

Le sénateur Hicks: Indépendamment de la reconstitution qui, en théorie, doit être faite uniformément ou selon une formule établie par tous les membres de la Banque asiatique de développement.

Toutefois, les États-Unis, par exemple, ont récemment indiqué qu'ils plafonneraient leur contribution à la reconstitution des fonds de la Banque mondiale et du FMI, décision qui fait encore l'objet de discussions. Naturellement, les États-Unis imposent leur point de vue aux autres en ne leur permettant pas de faire des contributions supplémentaires au titre de la reconstitution de fonds, car cela porterait atteinte à leur pouvoir de vote, qu'ils veulent préserver; mais ils refusent tout de même de verser plus qu'un certain montant à la reconstitution d'un fonds de 12 milliards de dollars pour la Banque mondiale.

Mais c'est là un autre problème qui ne nous touche pas. L'important, c'est que le Canada peut décider lui-même des fonds qu'il avancera par l'intermédiaire de l'ACDI ou autrement pour appuyer un projet d'une des banques de développement. Sauf erreur, je présume en outre que le Canada contrôle la façon dont l'argent est dépensé. Perdons-nous le contrôle? Une fois l'engagement pris, perdons-nous notre droit de regard sur l'utilisation de l'argent?

M. Darling: Non. Tout dépend des modalités de l'engagement. Nous pouvons avoir accepté de ne financer un marché d'État que s'il est adjugé à des fournisseurs canadiens par exemple, de sorte que l'ACDI n'avancera les fonds que si des fournisseurs canadiens ont remporté l'appel d'offre.

Le sénateur Hicks: Le seul argent dont nous perdons le contrôle est celui qui sert à la reconstitution des fonds de la ban-

[Text]

World Bank and the IMF, et cetera. That, of course, is part of their capital or part of their funds to use as they see fit?

Mr. Darling: Yes.

Senator Hicks: It does mean that if we make these notes available through CIDA, or in any other way, and cover them as we have done here by a \$1 vote in the estimates—except by the arrangements we make concerning, say, certain percentage procurements of Canadian goods and so on—we do not have very much control over the way in which the moneys are spent. Therefore, of this \$43 million that has been added here by our \$1 vote, we do not know whether \$10 million or \$20 million will be called upon in the fiscal year 1987-88.

Mr. Darling: That is correct. Each year, CIDA does contact all of the regional banks and ask for an estimate of their cash drawdown against the notes outstanding, but that cash drawdown would be against the earliest notes that were issued before they would draw down these notes. It may well be that the cash requirements of the Asian Development Bank for these notes would not materialize until three or four years from now.

Senator Hicks: But our commitment would still stand?

Mr. Darling: Yes, our commitment still stands.

Senator Hicks: I had not thought of this before, but as a matter of information, could we withdraw these notes? We have made a commitment here of \$43 million. Let's say we wait for three years and there has been no draw on that money and we say to ourselves that this project is not going to materialize. Can we cancel our commitment?

Mr. Darling: I think, senator, that we are making this advance under the auspices of a replenishment exercise that was negotiated among all of the participating members of the bank. I think you would be breaching an international covenant if you tried to withdraw it. That would have to be checked, but I am certain that we are formally committed to make these funds available.

The Deputy Chairman: In fairness, Senator Hicks, I think we are drawing further away from the section.

Senator Hicks: I think you would do better, Mr. Chairman, with another interrogator now. I thank Mr. Darling for his interesting information and I will yield the floor to someone else.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I wanted to follow up on non-budgetary expenditures since that is something I might understand.

The Privy Council Office has asked for \$62 million for four special inquiries, including the Stevens inquiry; the inquiry on war criminals and one on banking and the Westbank Indian Band. Are any of these expenditures in these estimates non-budgetary expenditures?

Mr. Veilleux: No, they are all budgetary expenditures.

[Traduction]

que mondiale et du FMI, etc. Cet argent fait évidemment partie de leur capital ou des fonds qu'elles peuvent utiliser comme elles l'entendent?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Hicks: Cela signifie que si nous accordons des billets à vue par l'intermédiaire de l'ACDI ou autrement et que nous les couvrons par un crédit d'un dollar dans le budget des dépenses, exception faite des dispositions que nous prenons concernant, par exemple, un certain pourcentage des marchés d'État réservés aux produits canadiens, nous n'exerçons pas beaucoup de contrôle sur la façon dont l'argent est dépensé. Ainsi, sur les 43 millions de dollars qui ont été ajoutés par le crédit d'un dollar, nous ne savons pas si ce sera 10 millions ou 20 millions de dollars qui seront utilisés au cours de l'année financière 1987-1988.

M. Darling: C'est exact. Chaque année, l'ACDI contacte toutes les banques régionales pour savoir le montant des fonds qu'elles entendent prélever sur les billets à vue en circulation, mais le prélèvement serait fait sur les billets émis antérieurement avant que les billets les plus récents ne puissent être utilisés. Il se pourrait très bien que la Banque asiatique de développement n'ait besoin de l'argent correspondant à ces billets que dans trois ou quatre ans.

Le sénateur Hicks: Mais notre engagement demeure valable?

M. Darling: Oui, notre engagement demeure.

Le sénateur Hicks: Je n'y avais jamais pensé auparavant, mais à titre d'information, pourrions-nous annuler ces billets? Nous avons ici un engagement de 43 millions de dollars. Supposons qu'après trois ans, l'argent demeure inutilisé et que nous arrivions à la conclusion que le projet ne se réalisera pas. Pouvons-nous annuler notre engagement?

M. Darling: Je crois, sénateur, que nous avançons des fonds dans le cadre d'un exercice de reconstitution négocié entre les pays membres de la banque. Vous violeriez une convention internationale en agissant ainsi. Il faudrait vérifier, mais je suis certain que nous nous sommes formellement engagés à avancer ces fonds.

Le vice-président: Franchement, sénateur Hicks, je pense que nous nous éloignons un peu de la question.

Le sénateur Hicks: Dans ce cas, monsieur le président, je crois en avoir assez dit. Je remercie M. Darling de ses intéressants propos et je cède la parole à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, mes questions porteront également sur les dépenses non budgétaires puisque c'est une chose que je peux comprendre.

Le Bureau du conseil privé a réclamé 62 millions pour mener des enquêtes spéciales, telle l'enquête Stevens, l'enquête sur les criminels de guerre, celle sur les transactions bancaires et sur la bande indienne de Westbank. Ces dépenses sont-elles inscrites comme dépenses non budgétaires?

M. Veilleux: Non, ce sont toutes des dépenses budgétaires.

[Text]

Senator Marsden: In other words, you expect to recover nothing on the Stevens inquiry?

Mr. Veilleux: I am sorry, I missed that, senator.

Senator Marsden: I am asking whether anything will be recovered.

Mr. Veilleux: No, nothing.

Senator Marsden: Thank you. My next question is: Are these the final requests for these four inquiries?

Mr. Veilleux: Not necessarily. There could be further expenditures required for some of those commissions. For instance, on the Parker Commission there may be additional accounts coming. However, I suppose they would show up in the next fiscal year, the one starting April 1.

On the other inquiries, I think Estey is probably final. The Westbank, I suspect, is probably final.

Mr. Darling: No, it continues into next year.

Mr. Veilleux: Therefore Westbank continues into next year. On the Deschenes Commission, I think these figures are probably the final ones, unless the government asks for further work to be done.

Senator Marsden: May I raise one more question then, Mr. Chairman, with respect to the issue of debt deletions in these estimates. Various departments are writing off loans, and you are no doubt familiar with them. You are no doubt familiar with the deletion of \$19.3 million under the Department of Public Works. That relates to the wharf at Come-By-Chance. But in the Public Accounts, the Department of Public Works shows an uncollectable amount receivable of \$2.1 million, yet the supplementary estimates show that department asking to delete \$19 million.

The Department of Indian Affairs and Northern Development shows \$33.5 million as being uncollectable in the Public Accounts for 1985-86. That department is seeking authority to delete \$462,000.

My first question is: How do you decide when a loan is uncollectable?

Mr. Veilleux: There is a general policy that encourages departments to make sure they do their best to collect moneys, but there comes a time when each account is reviewed and a judgment is made. Departments come before the Treasury Board and say "We have completed our analysis of this account and we are now coming to the view, after all of the efforts we have expended, that this account will not be collected." At that point a decision is made to write the account off.

Further efforts may be encouraged, and that does explain why some of the numbers are not quite reconciled at this point in time.

Senator Marsden: You said the department tells Treasury Board that a loan is not collectable, but is there a set of princi-

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Autrement dit, vous ne vous attendez pas à recouvrer quoi que ce soit de l'enquête Stevens?

M. Veilleux: Je m'excuse, je n'ai pas bien compris, madame.

Le sénateur Marsden: Je vous demande si vous allez recouvrer quelque chose.

M. Veilleux: Non, rien.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie. J'ai une autre question: y aura-t-il d'autres demandes de crédit relativement à ces enquêtes?

M. Veilleux: Peut-être. Il se pourrait que l'une ou l'autre des commissions d'enquête soumette de nouvelles dépenses. Par exemple, les comptes de la Commission Parker ne sont peut-être pas tous entrés. Je suppose cependant qu'ils figureront dans les comptes de la nouvelle année financière, qui commence le 1^{er} avril.

Quant aux autres enquêtes, c'est probablement fini pour l'enquête Estey ainsi que pour l'enquête sur la bande de Westbank.

M. Darling: Non, celle-ci continuera durant le prochain exercice.

M. Veilleux: Par conséquent ses comptes figureront dans le prochain exercice. Quant à la Commission Deschênes, ses données sont probablement finales, à moins que le gouvernement ne réclame de nouveaux travaux.

Le sénateur Marsden: Vous me permettrez de poser une autre question, monsieur le président, relativement à certaines radiations qui figurent dans ces prévisions budgétaires. Comme vous le savez sans doute, certains ministères annulent des prêts. C'est ainsi, par exemple, que le ministère des Travaux publics a radié un montant de 19,3 millions relativement au quai de Come-By-Chance. Pourtant dans les comptes publics, le même ministère indique un montant non recouvrable de 2,1 millions, et ici dans le budget supplémentaire, le ministère demande de radier 19 millions.

Dans les comptes publics pour 1985-1986, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a inscrit 33,5 millions en créances irrécouvrables. Il demande maintenant de l'autoriser à radier 462 000 \$.

Je voudrais savoir de quelle manière un prêt devient une créance irrécouvrable?

M. Veilleux: D'une façon générale, les ministères sont incités à recouvrer leurs créances, mais il arrive qu'après un examen des comptes, il faut prendre une décision. Les ministères communiquent alors avec le Conseil du trésor pour lui dire qu'ils ont examiné chaque cas, qu'il ont fait tout leur possible, mais que telle créance reste irrécouvrable. C'est à ce moment-là que l'on décide de le radier.

Cela ne veut pas dire que les choses en restent là et c'est la raison pour laquelle il peut y avoir divergences entre les chiffres.

Le sénateur Marsden: Vous dites que le ministère affirme au Conseil du trésor que tel prêt est irrécouvrable, mais y a-t-il

[Text]

ples on which Treasury Board accepts or fails to accept that department's recommendation?

Mr. Darling: There is a committee chaired by the Office of the Comptroller General, an interdepartmental committee, which reviews all of the so-called bad debts of the Government of Canada. That committee makes recommendations to Treasury Board with respect to the writing off of those debts.

That committee asks departments, on an annual basis, to identify in their accounts the debts they believe are uncollectable. At that point the department is still urged to pursue every avenue to try to collect the debt. It is only after the department has satisfied the committee that there is absolutely no prospect of collecting that debt that the committee brings forward a recommendation to Treasury Board that those bad debts be written off the Public Accounts of Canada. There is a process of setting up a reserve for bad debts on a balance sheet and then only later deciding you have to reduce that burden to realize against that reserve because, in fact, one cannot collect the debt.

Senator Marsden: You cannot give us a general set of principles regarding how a department arrives at that conclusion?

Mr. Veilleux: That depends on the circumstances of each debt.

Mr. Darling: The basic principle is that if you can collect the debt, or any portion of it, the department is instructed to collect it. It is only when it is clear the debt can no longer be collected that it is written off.

Senator Marsden: Despite the wharf being given to the Province of Newfoundland?

Senator Doody: It was subsequently turned over to a private company.

Mr. Darling: The company that had been the original recipient of the loan went bankrupt in 1975. Therefore, that debt was not realized against the original debtor.

Senator Marsden: So the movement of the wharf from hand to hand was part of the process of trying to collect an uncollectable loan?

Mr. Darling: And part of the process of being able to transfer the title of the wharf unencumbered to the Government of Newfoundland was the requirement of the federal government to discharge the debt obligation that was against the asset.

I should add that there are specific debt write off regulations which we could provide to the members of the committee.

Senator Marsden: That would be helpful.

Senator Doody: By way of a supplementary, is the \$2.1 million still shown as a receivable for Come-By-Chance? I ask that because the uncollectable accounts receivable are shown as \$2.1 million, yet the supplementary estimates are asking that \$19 million be deleted. Is there a discrepancy there?

[Traduction]

des principes en vertu desquels le Trésor accepte ou refuse la recommandation du ministère?

M. Darling: Il existe un comité interministériel présidé par le Bureau du contrôleur général qui examine toutes les mauvaises créances du gouvernement du Canada. C'est ce comité qui recommande au Conseil du trésor d'en radier certaines.

Chaque année, ce comité invite les ministères à lui indiquer les créances qu'ils estiment irrecevables. À ce moment-là, le ministère est toujours tenu de faire tout son possible pour tenter de recouvrer les sommes en souffrance. Le comité doit d'abord être convaincu que ces créances sont définitivement perdues avant de recommander au Conseil du trésor de les radier des comptes publics du Canada. Il existe au bilan une réserve pour les mauvaises créances et ce n'est que par la suite que les montants irrecevables sont déduits de cette réserve.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous nous donner une idée des principes à partir desquels un ministère en arrive à cette conclusion?

M. Veilleux: On examine chaque cas selon les circonstances.

M. Darling: D'une façon générale, s'il est possible de recouvrer la créance en tout ou en partie, le ministère est chargé de le faire. Ce n'est qu'au moment où il est évident que la créance est irrecevable qu'elle est radiée du bilan.

Le sénateur Marsden: Même si le quai en question a été donné à la province de Terre-Neuve?

Le sénateur Doody: Qui l'a remis par la suite à une entreprise privée.

M. Darling: La compagnie à qui le prêt avait été consenti a fait faillite en 1975. Par conséquent, on n'avait pu recouvrer cette créance auprès du premier débiteur.

Le sénateur Marsden: Par conséquent, le transfert de ces installations n'était qu'un moyen pour tenter de recouvrer le prêt?

M. Darling: Et pour que le quai en question soit transmis libre de toute créance au gouvernement de Terre-Neuve, il fallait que le gouvernement fédéral efface toutes les dettes dont il était grevé.

J'ajouterais qu'il existe des règlements concernant les radiations et que nous pourrions les communiquer aux membres du comité.

Le sénateur Marsden: Ce serait utile.

Le sénateur Doody: Est-ce que le compte débiteur que représente Come-By-Chance se monte toujours à 2.1 millions de dollars? En effet, les sommes irrecevables s'élèvent à 2.1 millions de dollars, alors que dans le budget supplémentaire, on demande d'effacer 19 millions de dollars. Pourquoi cet écart?

[Text]

Mr. Darling: I do not know the derivation of the \$2.1 million. Could I take notice of that question and provide you with the information?

Senator Doody: Yes. In the uncollectable accounts receivable for the Department of Public Works there is an amount of \$2.1 million shown. I do not know if there is going to be a partial write off or a full write off, but if there is an outstanding \$2.1 million, it certainly will come by chance.

Mr. Darling: We will look into that.

Senator Doody: There is no interest charged on these outstanding debts. It is the principal that is not recoverable.

Senator Marsden: Once you have decided that a loan is uncollectable, is it deleted automatically?

Mr. Veilleux: It has to come before Treasury Board, and Treasury Board has to pass judgment, and then it is reflected as a deficit.

There is a further screening; the department does not decide on its own. It has to obtain authority from Treasury Board to write a off debt.

Senator Marsden: Does that account for the discrepancy between the uncollectable items in the Statement of Accounts Receivable in the Public Accounts under "requests for debt deletion in the estimates"?

Mr. Veilleux: I suspect that that is the explanation.

Mr. Darling: There could well be several hundred uncollectable debts the department is not asking authority to write off.

Senator Marsden: So, it is not automatic.

Mr. Darling: No.

Senator Balfour: Supplementary to Senator Marsden's questions, I do not understand why you need a supplementary estimate with respect to bad debts that are being written off.

Mr. Darling: Could I just check on that? I am told that section 18(2) of the Financial Administration Act states that no debt may be written off except under authority of a budgetary appropriation. So, we put these items in the estimates pursuant to the requirements of the Financial Administration Act.

Senator Doody: So that Parliament can look at it?

Mr. Darling: Yes.

Senator Balfour: So, there is parliamentary scrutiny?

Mr. Darling: Yes.

Senator Balfour: That raises another question: If a department deferred the write off of a bad debt, it would, in that indirect way, make its current estimate look better, if "better" means "not as large".

Mr. Darling: No, because the estimates are unrelated to the debt structure. The estimates are authority to disburse funds in the current fiscal year.

[Traduction]

M. Darling: Je ne sais pas ce que représente les 2.1 millions de dollars. Vous me permettez de prendre note de la question et je vous fournirai une réponse.

Le sénateur Doody: Ça va. On a inscrit 2.1 millions de dollars dans les comptes débiteurs des Travaux publics. Je ne sais pas si le montant sera effacé en tout ou en partie, mais s'il reste 2.1 millions de dollars, c'est certainement arrivé par hasard.

M. Darling: Nous allons voir à cela.

Le sénateur Doody: Aucun intérêt n'est demandé sur ces créances. C'est le principal qui est irrécouvrable.

Le sénateur Marsden: Une fois qu'il a décidé que tel prêt était irrécouvrable, est-il automatique radié?

M. Veilleux: Il faut d'abord l'approbation du Conseil du Trésor et ensuite, la créance est inscrite dans les pertes.

Il y a donc une étape supplémentaire de contrôle. Ce n'est pas le ministère qui décide à lui seul. La radiation doit être autorisée par le Conseil du Trésor.

Le sénateur Marsden: Est-ce cela qui explique la divergence entre les créances irrécouvrables qui figurent dans les états des comptes à recevoir des Comptes publics sous la rubrique «demandes de radiation dans les prévisions de dépenses»?

M. Veilleux: Je crois que oui.

M. Darling: Il existe peut-être des milliers de créances irrécouvrables pour lesquelles le ministère ne demande pas de radiation.

Le sénateur Marsden: Ainsi ce n'est pas toujours automatique.

M. Darling: Non.

Le sénateur Balfour: Dans le prolongement des questions de la sénatrice Marsden, je me demande pourquoi il vous faut un crédit supplémentaire pour les mauvaises créances qui sont annulées.

M. Darling: Je dois vérifier... On me dit qu'en vertu du paragraphe 18(2) de la Loi sur l'administration financière, aucune créance ne peut être radiée à moins qu'il n'y ait une affectation budgétaire de prévue à cette fin. C'est donc pour répondre aux prescriptions de la loi que ces créances figurent dans les prévisions de dépenses.

Le sénateur Doody: De sorte que le Parlement peut les examiner?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Balfour: Le Parlement peut donc les contrôler?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Balfour: Dans ce cas, cela soulève une autre question. A supposer qu'un ministère reporte la radiation d'une mauvaise créance, de cette manière, il peut faire en sorte que son budget ait une meilleure apparence, c'est-à-dire qu'il le dégonfle un peu.

M. Darling: Non, car les prévisions de dépenses n'ont aucun lien avec les dettes. Les prévisions de dépenses sont une façon d'attribuer des fonds pour l'année financière en cours.

[Text]

Senator Balfour: But this vote is not a disbursement of funds?

Mr. Darling: No.

Senator Balfour: It is a write off.

Mr. Darling: It is a write off of funds that had been advanced in previous years as a loan. We now have to appropriate a grant, if you like, in order to write that off. We are transferring it from an asset into a current expenditure.

Senator Balfour: The Public Accounts state explicitly under "Statements of Accounts Receivable":

The government generally reports revenue in the year in which it is received; therefore, revenue due but not collected, expenditure overpayments, goods delivered or services rendered by the government prior to year end for which payment was not received by year end, and interest capitalized, deferred, due and accrued, are not recorded as accounts receivable in the Accounts of Canada, nor are they reported as assets on the statement of assets and liabilities.

In light of that statement, your answer puzzles me. If you do not show the debt as an asset, then you have nothing to write off.

Senator Doody: Is it not that the estimates are reduced by the amount of the write off?

Mr. Darling: The total amount of the estimates is increased by the amount of the write off. The reference there is related to the fact that what you have quoted is the accounting convention of the government that it does not resort to accrual accounting with respect to its revenues. That is quite a different concept of accounting than the question of how you show real assets on your balance sheet.

Senator Balfour: When the amount to be advanced under, say, a loan program to the Indians is established, is there an estimate for it?

Mr. Darling: Yes.

Senator Balfour: So the moneys are advanced and they are subsequently written off.

Mr. Darling: They are advanced as a loan under specific loan appropriation.

Senator Balfour: That's right; but money is voted.

Mr. Darling: The money is voted. That is the loans investments advances section—or, if you like, the nonbudgetary part of the appropriation.

Senator Balfour: So, when those moneys are voted, the estimates are increased to the extent of that amount which is voted. Would that be so?

Mr. Darling: The estimates include that amount, correct.

Senator Balfour: Yes. And when the amount is written off, the estimates include it again.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Mais ce crédit n'est pas une sortie de fonds?

M. Darling: Non.

Le sénateur Balfour: C'est une radiation.

M. Darling: On annule des fonds qui ont été prêtés au cours des années précédentes. D'une certaine manière, pour radier cette somme il faut avoir recours à une affectation de crédit. Le montant qui était un élément d'actif devient alors une dépense courante.

Le sénateur Balfour: Voici ce qu'on peut lire dans les Comptes publics à la rubrique «État des comptes débiteurs»:

Les recettes du gouvernement sont généralement comptabilisées au titre de l'exercice au cours duquel elles ont été perçues. Par conséquent, les recettes échues mais non perçues, les paiements de dépense en trop, les marchandises livrées ou les services rendus par le gouvernement avant la fin de l'exercice pour lesquels aucun paiement n'a pas été reçu à la fin de l'exercice, et les intérêts capitalisés, reportés, échus et courus ne sont pas inscrits comme comptes débiteurs dans les comptes du Canada, ni déclarés comme éléments d'actif à l'état de l'actif et du passif.

À la lecture de ce passage, votre réponse m'étonne. Si la créance n'est pas inscrite comme élément d'actif, dans ce cas vous n'avez rien à radier.

Le sénateur Doody: Les prévisions de dépense ne sont-elles pas réduites d'un montant égal à celui de la radiation.

M. Darling: Le montant global des prévisions est accru d'une somme équivalente à celle de la radiation. En fait, le passage que vous avez lu exprime une convention comptable selon laquelle le gouvernement ne comptabilise pas ses recettes selon la comptabilité d'exercice. C'est un concept tout à fait différent de la façon dont on inscrit l'actif réel dans un bilan.

Le sénateur Balfour: Est-ce que l'on inscrit un montant dans les prévisions, par exemple pour un programme de prêts consentis aux Indiens?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Balfour: Par conséquent l'argent est avancé et le montant est radié par la suite.

M. Darling: Les prêts sont consentis en vertu d'une affectation de crédit spéciale destinée aux prêts.

Le sénateur Balfour: D'accord, mais les crédits sont votés.

M. Darling: Les crédits sont votés. On les inscrit à la section Prêts, dotations en capital et avances. On les retrouve donc dans les crédits non budgétaires.

Le sénateur Balfour: Ainsi les prévisions de dépense sont accrues d'un montant équivalent à ses crédits. Est-ce bien cela?

M. Darling: C'est exact que les prévisions de dépense incluent ce montant.

Le sénateur Balfour: Oui. Et quand la somme est effacée, il en est aussi tenu compte dans les prévisions.

[Text]

Mr. Darling: No, but if I may follow it through, the estimates authorize the expenditure of the loan, but the loan is not charged as a current expense, it is shown on the assets as an asset of the government, which you expect to be repaid.

Senator Balfour: Despite the—

Mr. Darling: It is only when it will not be repaid that it then becomes a current expense and you write off the uncollectable loan.

Senator Balfour: What you have just said would contradict the accounting policy in the preparation of the public accounts.

Mr. Darling: I don't believe so.

Senator Balfour: Perhaps I misunderstood you. You say that when the loan is made, the amount of the loan is treated as an asset.

Mr. Darling: That is right.

Senator Balfour: If I read this correctly—

Mr. Darling: But what you have referred to is related to the collection of taxation, for example. We do not accrue taxes that are owed in a specific fiscal year; we credit them in the year in which they are actually received.

Senator Balfour: Well, I am looking at the year 1986, and at the public accounts under the Department of Indian Affairs and Northern Development. It shows in the current year uncollectable \$7,191,769. For the previous year the uncollectable was \$26,468,801. So they are showing uncollectable debts in public accounts and saying that the loan amount was not treated as an asset.

Mr. Darling: They have been reserved against, to reduce the total assets of the Government of Canada.

Senator Balfour: And they say that "these items, however, are controlled through memorandum accounts kept by government bodies and presented in the statement," which is more sensible to me than in effect to include twice in the estimates, the same amount of money.

Mr. Darling: I guess I can try again to explain the difference.

When we make a loan, that is not a current expense.

Senator Balfour: Right.

Mr. Darling: If the loan is not repaid, then we receive cash back into the Consolidated Revenue Fund.

Senator Balfour: Right.

Mr. Darling: However, Parliament has had to authorize the advancement of funds out of the Consolidated Revenue Fund for that loan. But it is charged as an asset on the balance sheets of Canada; it is not charged as a current expense. If the loan, however, becomes uncollectable, we do not get the revenue back from the payment. We must reduce the value of that asset and, in order to do that, we must charge it as a current expense, which is what we are doing through these specific appropriations for the loans that are in question.

[Traduction]

M. Darling: Non, mais si vous me permettez, le budget autorise la dépense pour octroyer le prêt, mais le prêt n'est pas imputé comme dépense courante, il figure comme un élément d'actif, qui devrait être normalement remboursé.

Le sénateur Balfour: En dépit de . . .

M. Darling: C'est uniquement lorsqu'il n'est pas remboursé qu'il devient une dépense courante et que l'on radie le prêt irrécouvrable.

Le sénateur Balfour: Ce que vous venez de dire entre en contradiction avec les pratiques comptables utilisées dans la préparation des comptes publics.

M. Darling: Je ne le crois pas.

Le sénateur Balfour: Peut être vous-ai je mal compris. Vous dites que lorsque le prêt est consenti, la somme en question est considérée comme un élément d'actif.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Balfour: Si j'ai bien lu . . .

M. Darling: Mais ce que vous avez mentionné a rapport avec la perception d'impôt, par exemple. Nous n'inscrivons pas des impôts à recevoir au cours d'une année financière donnée; nous les portons au crédit de l'année au cours de laquelle ils sont effectivement reçus.

Le sénateur Balfour: Pour l'année 1986, je regarde les comptes publics pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Pour l'année en cours, le total des sommes irrécouvrables est de 7 191 769 \$. L'année précédente, il se chiffrait à 26 468 801 \$. Par conséquent, les comptes publics font état des dettes irrécouvrables et il s'ensuit que le prêt n'est pas considéré comme un élément d'actif.

M. Darling: Ces sommes ont été réservées pour réduire les éléments d'actifs totaux du gouvernement du Canada.

Le sénateur Balfour: Et on précise que ces écritures sont toutefois contrôlées dans les comptes-mémoires conservés par des organismes gouvernementaux et présentés dans le bilan, ce qui m'apparaît plus sensé que d'inclure deux fois la même somme dans le budget des dépenses.

M. Darling: Je vais tenter encore une fois de vous expliquer la différence.

Lorsque nous consentons un prêt, cela ne constitue pas une dépense courante.

Le sénateur Balfour: Très bien.

M. Darling: Si le prêt n'est pas remboursé, une somme en espèces est imputée au Fonds du revenu consolidé.

Le sénateur Balfour: Juste.

M. Darling: Cependant, le Parlement a dû autoriser pour ce prêt une avance de fonds à même le Fonds du revenu consolidé. Mais cette avance est inscrite comme un élément d'actif dans le bilan du Canada; elle n'est pas inscrite comme une dépense courante. Toutefois, si le prêt est irrécouvrable, nous n'obtenons pas de rentrée sous forme de paiement. Il nous faut donc réduire la valeur de cet élément d'actif et, pour ce faire, nous devons l'inscrire comme une dépense courante, ce que nous fai-

[Text]

The Deputy Chairman: This all started when Senator Balfour simply said that any given ministry in a given year would have a lower total estimate figure if it decided, rather than to write off an uncollectable, to deem it collectable for another year. Once it makes the decision that the write off is recommended, and it gets the approval of Treasury Board, the estimates for that period increase, and for the reasons you say—

Mr. Darling: That's correct.

Mr. Veilleux: That's right.

The Deputy Chairman: —there has to be a vote. So the simple answer to his question is "yes".

Mr. Darling: Put that way, sir, yes.

The Deputy Chairman: I just wanted to be sure of that.

Senator Balfour: I am not satisfied, but I will leave the matter there.

Senator Doody: I have a question concerning the various inquiries, royal commissions, and so on. I remember that at a previous meeting of this committee, studying another set of estimates—presumably the previous set—this same question arose. Somebody—Senator Stewart, I suspect—asked if there were guidelines established to give some indication as to professional fees that are charged at these inquiries. I think the answer was "no". Is that still so?

Mr. Veilleux: I do not quite recall the answer. There are guidelines and the fees paid are those established for Crown counsel, who are paid by the Department of Justice. The Department of Justice makes use of Crown counsel across the country, and there are schedules of fees established for those services. The same schedule of fees is used for royal commissions or commissions of inquiry.

Senator Doody: Is that literally true, that all the Crown counsel and prosecuting attorneys who are hired for specific cases by the Crown, all across the country, are paid the same per diem as royal commission attorneys?

Mr. Veilleux: Well, not necessarily the same. There is a schedule of fees, and it depends on the lawyer. If you get a particular type of lawyer who is a criminal lawyer with many years of experience, he would get so much a day, and so on.

Senator Doody: The \$6.2 million is broken down into four inquiries. Is there a breakdown by inquiry as to how much of this represents professional fees; or is it too early for that?

Mr. Veilleux: Yes.

[Traduction]

sons à l'heure actuelle par l'intermédiaire de ces affectations de crédits particulières à l'égard des prêts en question.

Le vice-président: Tout cela a commencé lorsque le sénateur Balfour a dit que pour une année donnée, tout ministère devrait afficher des prévisions budgétaires inférieures si, au lieu de radier un prêt irrécouvrable, on l'avait inscrit comme étant recouvrable une autre année. Une fois que l'on a pris la décision de l'imputer à l'exercice et qu'on a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor, les prévisions budgétaires pour cette période augmentent pour les raisons que vous avez exposées...

M. Darling: C'est exact.

M. Veilleux: C'est juste.

Le vice-président: Il devient donc nécessaire d'obtenir un crédit. Ainsi, la réponse à sa question est tout simplement «oui».

M. Darling: Si l'on veut parler en ces termes, monsieur, oui.

Le vice-président: Je voulais tout simplement m'en assurer.

Le sénateur Balfour: Je ne suis pas convaincu, mais je vais laisser les choses où elles sont.

Le sénateur Doody: J'ai une question à poser au sujet des diverses enquêtes menées par des commissions royales et autres organismes. Je me souviens qu'à une séance précédente consacrée à l'étude d'une autre série de prévisions budgétaires, je suppose qu'il s'agissait des prévisions précédentes, la même question a été posée. Quelqu'un — le sénateur Stewart, je suppose — a demandé s'il existait des lignes directrices pouvant nous donner une idée des honoraires professionnels versés dans le cadre de ces enquêtes. Je pense qu'on avait répondu non. La situation a-t-elle changé?

M. Veilleux: Je ne me souviens pas de la réponse. Il existe des lignes directrices et la rémunération en question s'aligne sur celle établie pour les avocats de la Couronne, qui sont payés par le ministère de la Justice. Ce ministère emploie des avocats de la Couronne dans tout le pays et il existe un barème d'honoraires établi pour ces services. On emploie le même barème pour le personnel des commissions royales ou d'enquête.

Le sénateur Doody: Est-il vrai, plus précisément, que d'un bout à l'autre du pays tous les avocats et procureurs de la Couronne qui sont recrutés pour défendre des causes précises reçoivent la même indemnité journalière que les juristes embauchés par des commissions d'enquête?

M. Veilleux: Pas nécessairement la même. Il existe un barème d'honoraires et tout dépend de l'avocat. Si vous recrutez un criminaliste ayant de nombreuses années d'expérience, il recevra une certaine indemnité journalière, et ainsi de suite.

Le sénateur Doody: La somme de 6,2 millions de dollars est répartie entre quatre enquêtes. Existe-t-il une ventilation par enquête qui nous permettrait de savoir quelle partie de cette somme a été consacrée aux honoraires professionnels, ou est-ce trop tôt?

M. Veilleux: Oui.

[Text]

Mr. Darling: No. Certainly in the final reporting on the public accounts you have much more detail of the disbursements.

Senator Doody: Yes. So these figures are not available at this time,—

Mr. Veilleux: No.

Senator Doody: —although I note that some of them appear to be finished and others will be carried on into next year.

Mr. Darling: Two of the commissions have reported, the Deschênes commission on criminals and the Estey commission on banking operations. One would assume that all of their bills have, therefore, been submitted. The other two commissions are still sitting.

Senator Doody: So the numbers are not available even for those that are finished at this point. Would that breakdown be submitted with the report of the commission, or would that not be so?

Mr. Darling: Not necessarily. If you wish to have the breakdown, you could ask the Privy Council Office to provide that for you.

Senator Doody: Yes.

Senator Haidasz: I want to ask a question on the public debt program. Is the total public debt of Canada \$27.27 billion?

Mr. Veilleux: For 1986-87.

Mr. Darling: That is the total interest payment on the public debt.

Senator Haidasz: That is the interest payment. What is the total debt?

Mr. Darling: The figure of \$184 billion sticks in my memory, but I cannot recall if that is the total, including the amount which they estimate they will have to borrow for the 1987-88 fiscal year. I think \$184 billion is the level up to and including 1987-88.

The Deputy Chairman: Thank you, gentlemen. It has been very interesting. I have not been on the committee as long as other senators, but I happen to have real enthusiasm for the day when you really do have a serious study of the way in which the accounts of the country are displayed.

Senator Doody: Agreed. Or even how the public debt is defined.

The Deputy Chairman: And where we have a different answer than the one that seems to always come forward: "We do it this way because that is the way we have always done it." That is a safe answer, but I hope there is more than a little enthusiasm to really try hard.

I thank both witnesses for appearing before us this morning.

Mr. Veilleux: Thank you for having us.

The Deputy Chairman: May I have a motion authorizing the reporting of these estimates?

Senator Doody: I so move.

[Traduction]

M. Darling: Non. Assurément, dans le rapport final sur les comptes publics vous trouverez de plus amples renseignements sur les débours.

Le sénateur Doody: Bien. Mais ces chiffres ne sont pas disponibles à l'heure actuelle . . .

M. Veilleux: Non.

Le sénateur Doody: . . . même si je constate que les travaux de certaines d'entre elles semblent terminés et que d'autres se poursuivront l'année prochaine.

M. Darling: Deux commissions ont déjà présenté leur rapport: la Commission Deschênes sur la criminalité et la Commission Estey sur les opérations bancaires. On peut supposer par conséquent qu'ils ont déjà présenté toutes leurs factures. Les deux autres commissions siègent toujours.

Le sénateur Doody: Ainsi, les chiffres ne sont pas disponibles, même en ce qui concerne celles qui ont terminé leurs travaux. Cette ventilation serait-elle soumise de concert avec le rapport de la commission ou non?

M. Darling: Pas nécessairement. Si vous désirez obtenir cette ventilation, nous pouvons vous adresser au Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Doody: Bien.

Le sénateur Haidasz: Je voudrais poser une question sur le programme de la dette publique. La dette publique totale du Canada se chiffre-t-elle à 27,27 milliards de dollars?

M. Veilleux: Pour 1986-1987.

M. Darling: Il s'agit du total de l'intérêt payable sur la dette publique.

Le sénateur Haidasz: Cela représente les frais d'intérêt. À combien se chiffre la dette totale?

M. Darling: J'ai en tête le chiffre de 184 milliards de dollars, mais je ne me souviens pas s'il s'agit vraiment du total, y compris la somme que le gouvernement juge qu'il faudra emprunter pour l'exercice financier 1987-1988. Je pense que ce chiffre englobe tout, y compris les prévisions pour 1987-1988.

Le vice-président: Merci, messieurs. Tout cela a été fort intéressant. Je ne siège pas au comité depuis aussi longtemps que d'autres sénateurs, mais je rêve du jour où l'on verra enfin une étude sérieuse sur la façon dont on présente le bilan des comptes publics.

Le sénateur Doody: Je suis d'accord. Ou même sur la façon de définir la dette publique.

Le vice-président: Le jour où l'on nous répondra autre chose que ce qu'on nous répond constamment: «Nous faisons cela ainsi parce que nous l'avons toujours fait ainsi». C'est une réponse prudente, mais j'espère qu'on se donnera la peine d'aller plus loin.

Je vous remercie, messieurs, d'avoir comparu devant nous ce matin.

M. Veilleux: Merci de nous avoir reçu.

Le vice-président: Pourrait-on proposer une motion autorisant le report de ces prévisions budgétaires?

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition.

[Text]

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.
The committee adjourned.

[Traduction]

Le vice-président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.
La séance est ajournée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 25, 1987

Issue No. 5

REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:

Federal Policy on
Post-Secondary Education

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 25 mars 1987

Fascicule N° 5

RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:

La politique fédérale en
matière d'enseignement
postsecondaire



Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 25, 1987

Issue No. 5

REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:

Federal Policy on
Post-Secondary Education

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 25 mars 1987

Fascicule N° 5

RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:

La politique fédérale en
matière d'enseignement
postsecondaire

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Stewart
Hicks	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	(<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly
et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Giguère	Simard
Haidasz	Sinclair
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	(<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of October 9, 1986:

“The Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to continue its examination of the activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training;

That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the 1st Session of the 33rd Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report no later than February 26, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 octobre 1986:

«L'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à continuer son étude des activités du gouvernement ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le comité au cours de la 1^{re} session du 33^e Parlement soient déférés à ce Comité; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 26 février 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 25, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized to examine the activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training, has, in obedience to the Orders of Reference of October 9, 1986 and February 11, 1987, proceeded to that examination and now presents its report.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 25 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé à étudier les activités du gouvernement ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle, a entrepris cet examen conformément aux ordres de renvoi du 9 octobre 1986 et du 11 février 1987 et présente maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman



Report of the

Standing Senate Committee on

National Finance

FEDERAL POLICY ON POST-SECONDARY EDUCATION

Chairman

The Honourable Fernand-E. Leblanc

Deputy Chairman

The Honourable William M. Kelly

Second Session

Thirty-third Parliament

March 1987

Table of Contents

	Page
Summary of Conclusions and Recommendations	vii
Foreword.....	xii
Acronyms.....	xv
Studies referred to in this report.....	xvi
Chapter 1: History.....	1
Chapter 2: Established Programs Financing.....	11
Introduction.....	11
Negotiations of the Established Programs Financing Arrangements.....	13
Established Programs Financing: 1977	16
Changes to EPF: 1982.....	20
Changes to EPF: 1984.....	24
Changes to EPF: 1986.....	25
Federal-Provincial Consultation.....	27
An Assessment of EPF.....	31
Chapter 3: Equal Opportunity to Higher Education	35
Introduction.....	35
The Extent of Participation	38
Provincial Dimension.....	42
Accessibility for Low-Income Canadians.....	43
Conclusions	48
Chapter 4: Research and Excellence.....	51
Introduction.....	51
The Underfunding of Research	52
The Deterioration in the Quality of Research.....	58
Conclusions	64
Chapter 5: Selected Topics	67
Introduction.....	67
Foreign Students.....	67
	iii

Student Financing	70
Accountability	73
Faculty Renewal	77
Conclusions	83
Chapter 6: Review of Some Recent Reports on PSE.....	85
Introduction.....	85
Organization for Economic Cooperation and Development Report	85
Bovey Commission Report.....	86
Johnson Report	87
Canadian Association of University Teachers' proposed PSE Financing Act.....	89
Macdonald Commission Report.....	90
Nielsen Task Force Education and Research Study Team Report	91
Conclusions	91
Chapter 7: Conclusions.....	93
Introduction.....	93
Essential Issues	94
(1) Accessibility	94
(2) Accountability and the Established Programs Financing Legislation.....	94
(3) Excellence in Research.....	98
(4) Student Financing.....	100
(5) Provincial Responsibilities	100
The Complete Package.....	101
Appendix: Witnesses Who Appeared Before the Committee.....	105

LIST OF TABLES

		Page
Table 2.1	Eligible Operating Expenditures and Total Federal Contribution under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967 and 1972 for Canada, 1967-68 to 1976-77	12
Table 2.2	Federal Transfers for Post-Secondary Education and Health under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements	17
Table 2.3	EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial Operating Grants to Universities and Colleges	18
Table 2.4	Transitional Adjustment Payments under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements 1977-78 to 1981-82	21
Table 2.5	Federal Transfers to the Provinces for Post-Secondary Education under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements	22
Table 2.6	Compensation Paid to All Provinces by the Federal Government for Termination of Revenue Guarantee 1977-78 to 1981-82	24
Table 2.7	EPF Transfers for Post-Secondary Education during the "6 & 5" Program 1983-84 to 1984-85	25
Table 2.8	Projected Growth of EPF Transfers 1986-87 to 1990-91 under Bill C-96	26
Table 3.1	Post-Secondary Full-Time Enrolment (excluding Foreign Students) and Participation Rates by Sex 1960-61 to 1985-86	39

Table 3.2	Post-Secondary Enrolment Directly from High School as a per cent of High School Graduates by Sex, for Canada 1978-79 to 1985-86	40
Table 3.3	Post-Secondary Enrolment Directly from High School as a per cent of High School Graduates, by Sex, by Province 1979-80, 1982-83, 1985-86	44
Table 5.1	Average Tuition for Full-Time Students by Province 1985-86	68
Table 5.2	Full-Time Teachers in Canadian Universities by Rank for Selected Years 1965-66 to 1983-84	78
Table 5.3	Age Distribution of Full-Time Canadian University Teachers for Selected Years, 1968-69 to 1982-83	79

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Chapter 2: Established Programs Financing

The Committee does not support the action of any province in redirecting money transferred to it in respect of post-secondary education despite the legal right of each province to do so. However, we believe that there should be no retroactive penalty for such action. (p. 19)

In our view, as long as Parliament authorizes the unconditional transfer of money to the provincial governments and the provinces retain constitutional responsibility for post-secondary education, it is most unlikely that meaningful dialogue on post-secondary education will ever take place. (p. 30-1)

In the Committee's view, EPF may be a success as a financial program, but there is no way to determine its effectiveness as a program designed to support post-secondary education in Canada. (p. 32)

The Committee believes that EPF has been a destabilizing influence on federal-provincial relations because it encourages the two levels of government to blame one another for deficiencies in the levels of financial support to post-secondary education. (p. 32)

It may be that the principal error of the federal government in establishing EPF was its reliance upon one omnibus piece of legislation to address both the financial balance of the country and the generation of a high quality post-secondary system, while at the same time recognizing the constraints of the Canadian constitution. (p. 34)

Chapter 3: Equal Opportunity to Higher Education

The Committee concludes that accessibility to college and university in its aggregate form is not a problem of national dimension. (p. 41)

The Committee believes that the issue of accessibility is a distributional matter and therefore the focus should be on ensuring that there be fair access to higher education for adults, native peoples, the

handicapped, and low-income groups, and furthermore that fair access should not be encumbered by provincial borders. (p. 42)

The Committee believes that when a student is unsettled or lacks the motivation, educational costs often are stated as the reason for dropping out after high school. (p. 47)

The Committee is also convinced that even if tuition fee levels fell to zero, the percentage of high school graduates who fail to go to college or university would not be affected substantially. (p. 47)

Improving accessibility for people from lower-income families and facilitating re-entry for adults cannot be achieved by massive federal transfer programs like EPF. Rather, these problems are dealt with by programs aimed at specific problems. (p. 48)

Student aid programs will have only a marginal effect on participation by children from lower-income families. In order to increase their participation, programs would have to be targeted to helping them much earlier in their educational careers. (p. 49)

Chapter 4: Research and Excellence

The Committee believes that the overhead costs of research must be financed adequately; it recommends that the budgets of the granting councils be increased to meet this need. (p. 56)

The universities are so disproportionately dependent on provincial grants that increasing the proportion funded by granting councils probably would be a positive step. The Committee believes that this is to be preferred because funding through granting councils is determined on the basis of quality, a criterion which we believe should receive greater attention in determining the overall level of university funding. (p. 56)

The Committee thinks that the Canadian Association of University Business Officers' study on the overhead costs of research is a very useful contribution to the determination of the value of the overhead costs and could be used as the basis for developing a formula for funding the overhead costs. (p. 57)

The Committee recommends that when government departments conclude agreements with academics for contracted research, an additional, non-negotiable 65 per cent of the payroll costs be included for overhead. (p. 57)

The Committee recommends that the granting councils find ways of communicating to the public the results of the work they support and build mechanisms to ensure this communication continues. (p. 65)

We recommend that a Centres of Research Council be created to make grants in support of the full costs of fundamental research in the natural sciences by financing the operations of designated research centres with approved programs of work; these centres would be located at selected Canadian universities and would be capable of doing research of an international calibre. The grant money should come from a new and separate fund, and should not be deducted from the monies now provided to the granting councils. We believe that the selection of the centres to be supported cannot be left to the peer-review system traditionally used in Canada. (p. 65)

We recommend that the Centres of Research Council be composed of scholars and scientists of international calibre, perhaps ten or twelve in number including three or four from other countries, that it meet once a year after the initial period, and that the administrative work of the Council be done by NSERC. (p. 65)

The Council should receive at least \$100 million each year for an initial ten-year period. The effectiveness of the Council should be examined at the end of that time. (p. 66)

Chapter 5: Selected Topics

Regardless of the costs or benefits to Canada, the setting of foreign student tuition fee levels is the responsibility of provincial governments and the universities; the federal government should not attempt to intervene. (p. 70)

The Committee is not convinced that, from a national perspective, foreign student fee differentials are wrong. (p. 70)

The Committee believes that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area. (p. 73)

In our view, the time has come for disengagement between the two levels of government over responsibility for post-secondary education in Canada; disengagement is the only effective way to ensure accountability while at the same time making clear where the responsibilities lie for coming to grips with the need for high quality post-secondary education. (p. 77)

We believe that retirement during the next ten or fifteen years by a large proportion of those who now teach in Canadian universities will provide universities with opportunities: first, to introduce better and distinct procedures by which to determine salaries; second, to introduce more rigorous procedures for rank and tenure decisions; and, third, to

devise procedures which ensure that tenured professors do not neglect their teaching and research obligations, while retaining protection for academic freedom. (p. 81)

We recommend that a Canadian Scholars Development Fund be created. (p. 82)

The purpose of this Fund is to create a reservoir of talented scholars and scientists who would undertake research at the larger Canadian university centres and become a source on which to draw in filling the academic vacancies that are expected to occur in the 1990s. (p. 82)

Chapter 7: Conclusions

In the Committee's view EPF is a program which never was intended to have a direct impact on the post-secondary education system in Canada. (p. 95)

The Committee recommends that the overhead costs of research be supported by NSERC and SSHRC. (p. 98)

The Committee recommends that the overhead costs of medical research supported by the MRC be met, but that a separate formula be developed to address the special funding needs of this research. (p. 98)

With regard to contract research with government departments, the Committee recommends that an additional, non-negotiable sum equivalent to 65 per cent of the payroll costs be included for overhead. (p. 98)

To address the need to pay for the core operations of research, we recommend that a Centres of Research Council be created independent of each of the three granting councils but administered by the Natural Sciences and Engineering Research Council. (p. 99)

The Committee proposes that \$100 million in 1986-87 dollars be set aside annually for such a Council; more might be required if the initial results warranted the expenditure. We also propose that an annual report to Parliament be tabled on the activities supported by the Centres of Research Council. (p. 99)

We suggest that the proposed Canadian Scholars Development Fund be re-examined after five years to ascertain whether the intentions of the scheme are being thwarted by the use of promotion and tenure. (p. 100)

The Committee believes that it is desirable that the Council of Ministers of Education, Canada become an open national body far beyond its current format as a closed forum for provincial ministers of education. (p. 100)

We have concluded that federal support in respect of post-secondary education through EPF no longer is beneficial; indeed, because EPF tends to blur responsibility it ought to be terminated. (p. 101)

The Committee suggests that the solution is for the federal government to terminate the PSE portion of EPF and transfer adequate financial resources to the provincial governments. This could be done by converting some or all of the money currently transferred in the form of cash payments into equalized tax points to be given to the provinces along with the personal and corporate tax points already transferred for health and education. (p. 102)

Foreword

When the Fathers of Confederation planned the Canadian constitution they allotted to the federal government those responsibilities that in their view were national, dynamic and likely to expand, and left to the provinces those that were local and static. To meet its constitutional responsibilities the Dominion was given unlimited powers of direct and indirect taxation. To pay their expenses the provincial governments were expected to rely on certain cash transfers from the federal treasury known as "statutory subsidies" and on natural resource revenues. In 1907-08, after Alberta and Saskatchewan had become provinces, the statutory subsidies totalled \$9.0 million; in 1985-86, these payments to the provincial governments totalled \$35.8 million. Under the *British North America Act* the provincial governments also were given the power to impose direct taxes, but this was to enable them to authorize local authorities to levy property taxes for municipal purposes; the thought that provincial politicians would ever bring themselves to introduce direct taxation for provincial purposes was regarded as risible. The founding Fathers never envisioned the importance of direct taxation; nor did they foresee the development of the national character of post-secondary education. The problems in post-secondary education financing today are a direct result of these decisions, which in hindsight appear to be misjudgments. The provinces have the constitutional responsibility for post-secondary education, while the federal government provides much of the money.

By the turn of the century the provincial governments, having found the statutory subsidies completely inadequate, were deeply involved in direct taxation of various kinds. During World War I, the Parliament of Canada introduced on a temporary basis income taxes on individuals and on corporations. Thus began the federal-provincial contest over access to the direct taxation fields. During World War II the federal government, by tax-rental agreements, paid the provincial governments to vacate entirely the individual income tax field, the corporate income tax field, and the estate (succession) tax field. After the war, by the abatement technique, the federal government made room for the provincial governments to revive provincial taxation in these fields; later this was replaced by "tax-sharing" arrangements.

This places in context the realities of the world of federal-provincial tax revenue sharing and the situation facing post-secondary education financing in Canada today. The Government of Canada currently copes with these realities by means of a block funding program popularly known as Established Programs Financing. This Committee has come to the conclusion that after ten years of operation this program has failed. This report demonstrates these failings and

submits proposals that take into account the constraints of the Canadian constitution.

We also considered excellence in Canadian universities. Many of the people who met with the Committee recounted the decline in the quality of teaching and research at our universities; mediocrity we were told has become a way of life. In our view, the quality of teaching and undergraduate education is not a matter that can be addressed by a federal parliamentary committee. Research, however, is different. We were told that research is both underfunded and deteriorating in quality. We believe that these trends must be reversed and that a change in the way we fund research will be required.

Our order of reference called for an examination of activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training. Early in our hearings we decided that we could not adequately examine the vocational training programs of the Government of Canada while attempting to do justice to the fiscal transfer programs in respect of post-secondary education and to the research programs of the three research granting councils. We therefore leave a review of the vocational training programs of the federal government to another day.

A few words respecting the National Finance Committee, as well as the intent of its members, are in order. The general responsibility of the National Finance Committee is to contribute to a more effective and efficient use of federal expenditure: specifically, in this study, we sought to gain a better understanding of the financial role of the federal government in the field of post-secondary education in Canada.

We were most fortunate to have had as wide a composition of membership on our Committee as we did. Each was able to view the subject-matter from his or her own perspective. Academics, accountants, public servants, businessmen, interested citizens, politicians — federal and provincial — all of whom in their roles as parliamentarians provided objective and dispassionate advice.

Solutions, however, were not easily arrived at. Our report might have become mired in the past. We weighed carefully whether, with our individual experience of the past, we could make any contribution to the intellectual future of the country; there was concern that historic political baggage would slow us down, even to a stop. It was with considerable disruption of those traditional views that we opted to address the future.

In the chapters that follow we examine some of the issues related to post-secondary education which will have to be addressed if this country is to achieve that high quality — that “Grail” — sought by us all.

The Committee wishes to express its gratitude to the many witnesses whose concern for the future of education led them to appear before us. It also wishes to express its appreciation and thanks to those who offered advice and made suggestions that frequently the Committee found to be helpful.

The Committee is also indebted to its technical adviser, Mr. Ralph Mitchener and to Mr. Jeff Greenberg and the staff of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, who organized our research and, under the Committee's direction, gave form to the report. A special note of appreciation is expressed to Mrs. Shirley Waller of the Senate Committees Branch and to Dr. John Desmarais, Clerk of the Committee, who organized our program.

A handwritten signature in dark ink, slanted upwards from left to right. The signature appears to be 'Fernand-E. Leblanc' written in a cursive, flowing style.

Fernand-E. Leblanc

• Chairman

Acronyms

ACCC	Association of Community Colleges of Canada
AUCC	Association of Universities and Colleges of Canada
CAAT	College of Applied Arts and Technology (Ontario)
CAUBO	Canadian Association of University Business Officers
CAUT	Canadian Association of University Teachers
CBIE	Canadian Bureau of International Education
CEGEP	Collèges d'enseignement général et professionnel (Quebec)
CFS	Canadian Federation of Students
CIAR	Canadian Institute for Advanced Research
CMEC	Council of Ministers of Education, Canada
CSLP	Canada Student Loans Program
DPSAP	Dominion-Provincial Student Aid Program (1939- 1964)
DSS	Department of Supply and Services
EPF	Established Programs Financing
FPFAA	Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (1967)
MRC	Medical Research Council
NCCU	National Conference of Canadian Universities (later to become the AUCC)
NRC	National Research Council
NSERC	National Sciences and Engineering Research Council
PSE	Post-Secondary Education
SSHRC	Social Sciences and Humanities Research Council

Studies referred to in this report

Rowell-Sirois Commission	Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1937-1940. A federal royal commission chaired initially by Newton H. Rowell and later by Joseph Sirois which reported in 1940.
Massey Commission	The Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences 1951 (1949-1951). A federal royal commission chaired by Vincent Massey which reported in 1951.
Bladen Commission	Commission on the Financing of Higher Education, 1965. A commission established by the AUCC, chaired by Vincent W. Bladen which reported in 1965.
Breau Task Force	The Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Arrangements, 1981. (Report entitled <i>Fiscal Federalism in Canada</i>). A federal parliamentary task force chaired by Herb Breau which reported in 1981.
Bovey Commission	The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, (Report entitled <i>Ontario Universities: Options and Futures</i>) a provincial royal commission chaired by Edmond C. Bovey which reported in December 1984.
Macdonald Commission	The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada 1982-1985. A federal royal commission chaired by Donald S. Macdonald which reported in August 1985.
Royal Commission on Post-Secondary Education	Royal Commission on Post-Secondary Education 1983-1985. A Nova Scotia royal commission chaired by Rod J. MacLennan which reported in December 1985.

Nielsen Task Force
Report

Task Force on Program Review, a federal government task force chaired by Erik Nielsen, 1984-1986. *Education and Research*, one report of nineteen produced, was prepared by a study team chaired by Benson Wilson.

Chapter 1: History

Perhaps some of the past and present malaise in government financing of post-secondary education might have been avoided if the September 1864 Charlottetown draft of the *British North America Act, 1867* — retitled the *Constitution Act, 1867* in 1982 — had been followed. The Charlottetown draft specifically excluded the care of universities from the provincial realm.¹ A month or so later, at the Quebec pre-Confederation conference, the primary responsibility for education was committed to the provincial legislatures.

In 1864 Sir Arthur Hamilton Gordon, then Lieutenant-Governor of New Brunswick, commented on the fact that post-secondary education was being assigned to the provincial governments:

I am fully aware of the great difficulties attending the subject of Education, but it is with extreme regret that I see it committed to the Local Legislatures. At all events, the Universities should have been placed under the guardianship of the Central Power. The local governments, needy, rapacious, and ignorant, with little money at their disposal, are pretty certain to appropriate the University Funds to what they will call more useful objects, that is to say, objects which will enable them the [sic] scatter the money among their political adherents. My government quite admits this, and professes to lament it; but sees no remedy unless means are taken to check the freedom of action of the local assembly, so far as the University of New Brunswick is concerned.²

George Brown, one of the Fathers of Confederation, speaking in Toronto on November 3, 1864, stated that while the citizens of Upper Canada would have been content to have education left to the central government, it and certain other areas were assigned to the local authorities “in order to afford that protection which the Lower Canadians claim for their language and their laws, and their peculiar institutions.”³ Well over a century later, the sharing of the financing of

¹ Great Britain, Colonial Office Records, C.O. 188 Vol. 141, Public Archives of Canada (M.G. 11, microfilm, reel B-1234), *Gordon to Cardwell*, 26 September 1864.

² *Ibid.*, 21 November 1864.

³ As quoted in Edward Whelan, *The Union of the British Provinces* (Charlottetown, 1865), pp. 196-7.

Canadian post-secondary education between the two levels of government is still the subject of intense debate.

The Government of Canada's direct involvement with post-secondary education began shortly after Confederation. In 1874 Parliament enacted a statute to establish an institution to be known as the Military College, to be located in "one of the garrison towns of Canada." Kingston was selected as the site; the college opened on June 1, 1876, with a class of 12 cadets. Other early federal initiatives include the provision of a land endowment in 1885 for the University of Manitoba and the establishment of the National Research Council (NRC) in 1916 to expand Canada's research facilities during World War I. Increasing industrialization and urbanization, and manpower shortages in agriculture and manufacturing, prompted the appointment of a Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education in 1910; this led to the provision of grants to the provinces for the purposes of developing agricultural techniques and training and of upgrading vocational, technical and industrial education.

During the 1930s and until the end of World War II, university enrolment did not show a marked increase. With demobilization, university facilities were overburdened by returning veterans — in 1946-47 they accounted for about half the enrolment — who received subsidization to complete their education. At the urging of the National Conference of Canadian Universities (NCCU), later to become the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), the federal government provided the universities with an annual grant of \$150 for each veteran student. By 1950 most of these veterans were graduating, and the universities were facing the prospect of maintaining expanded facilities and increased civilian enrolment without the same level of federal financial support. In 1951 the report of the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters, and Sciences (the Massey Commission) recommended that the federal government make direct grants to the universities.

One response to this recommendation was, beginning with the 1951-52 academic year, a federal program of grants to help pay university operating costs at the rate of 50 cents per capita of provincial population. By 1966-67, the last year of this per capita university grants program, the amount had risen to an average of \$5.00 per capita of provincial population (or about \$100 million for 1966-67).

While speaking of the proposed university grants to the House of Commons on June 19, 1951, Prime Minister Louis St. Laurent referred to national interests relating to education, and to his concern about provincial reactions to the proposal.

The government has also reached the conclusion that it is in the national interest to take immediate action to assist the universities to perform functions which are quite essential to the country, and indeed to the proper administration of the government of the country. . . .

In making this announcement I feel I should emphasize that the federal action is intended to provide a necessary supplement to the assistance to universities already made available by the provincial governments, and it is our earnest hope that no provincial authorities will regard this federal contribution as in any way replacing their own obligations to the institutions which they have been supporting in the past.

These federal grants are designed, moreover, primarily to assist the universities to maintain the highly qualified staffs and the working conditions which are essential for the proper performance of their functions — in other words, to maintain quality rather than to increase existing facilities. It is our feeling that if in any province increased facilities involving increased capital outlays are required by the universities, these should be met from the usual sources rather than from federal assistance. . . .

I might add that in making these recommendations to parliament it is intended to avoid any possible suggestion that we are interfering in any way with the policies respecting education in the respective provinces I am sure there can be no suggestion that in doing this there will be any interference with the absolute autonomy of the provinces and the provincial institutions in the field of higher education.⁴

During the 16 years of these grants, payments in all provinces except Quebec were made directly to eligible institutions through their national association. Quebec universities, at the insistence of the provincial government, refused to accept payments from 1952-53 to 1955-56. The Quebec government's position was that it would be more in keeping with the terms of Confederation if the federal government returned to the provinces all the direct tax fields which it had "rented" during the war. The renewal of federal-provincial tax-sharing agreements did not satisfy Quebec. In 1954, Quebec introduced its own individual income tax system. In 1956, the federal government announced a doubling of the per capita rate to \$1, and invited the AUCC to distribute the funds as an intermediary agency. From 1956-57 to 1958-59, Quebec payments, if refused (two small church-related colleges accepted), were held in trust by the AUCC until the institutions saw fit to accept them. For 1959-60 all Quebec institutions accepted. In 1960-61 an agreement was made between the Government of Canada and the provincial government in Quebec whereby the latter made grants directly to its post-secondary education institutions from

⁴ House of Commons, *Debates* (June 19, 1951), p. 4278.

provincial revenues, which had been increased as a result of a change in federal-provincial tax-sharing arrangements, whereby one additional point of corporate income tax room had been made available to the provincial government.

The Massey Commission report also recommended the creation of what became, in 1957, the Canada Council, which was to operate on behalf of the arts, humanities, and social sciences in the same way the National Research Council (NRC) had operated for the natural sciences and engineering since 1916, and as the Medical Research Council had operated for the medical sciences since its separation from the NRC in 1960. The Canada Council distributed over \$60 million under its University Capital Grants program between 1957 and 1967 by sharing equally the eligible building construction costs with specific post-secondary institutions and allocated these funds across the provinces on a provincial per capita basis. During this same period the federal Central Mortgage and Housing Corporation provided universities with loans for the building of student residences.

An important new federal involvement in post-secondary education began in 1964 with the introduction of the Canada Student Loans Program (CSLP). Its purpose was to make financial help available to students who required assistance in pursuing post-secondary education studies on a full-time basis. The 1964 program superseded an earlier Dominion-Provincial Student Aid Program (DPSAP), begun in 1939. Under the DPSAP, Ottawa had made a financial contribution to each participating province, with the province being expected to provide an equal amount. Not all provinces participated initially, but by 1964 all except Quebec (which had withdrawn in 1954) were participating.

In 1966 the Department of the Secretary of State became directly involved in post-secondary education support, primarily due to the need for a federal response to the 1965 report of the AUCC-sponsored Commission on the Financing of Higher Education in Canada (Bladen Commission). The Bladen Commission had recommended that federal aid to universities be greatly increased for both operating and capital purposes. It also saw a need to consolidate the financial support for some technical and vocational training with the per capita university grants payments as a means of meeting increasing provincial demands for more tax revenue and for control of funds for post-secondary education. Post-secondary enrolment was increasing rapidly at this time — at both the university and non-university levels — and there was a great deal of public support for this trend. The Economic Council of Canada, among others, endorsed the view that a high level of educational attainment would make valuable contributions to the overall economic prosperity of the country.

For 1966-67, the Department of the Secretary of State paid the federal grants for nine provinces to the AUCC, which distributed these to the eligible institutions. It also made a cash payment to the Quebec government, which, together with the corporate tax abatement, made up the Quebec entitlement. The per capita rate was raised from \$2.00 for 1965-66 to an average of \$5.00 for 1966-67 as an interim response to the Bladen Commission recommendations pending further federal study of them.

Other Bladen Commission recommendations included a proposal that the federal government initiate annual discussions with the provinces to review the adequacy of the federal contribution; another urged the federal government to assign responsibility for the co-ordination of assistance given to universities by all its agencies to a designated minister of the Crown. The latter recommendation led to the establishment of an Education Support Branch in the Department of the Secretary of State — just in time to make the 1966-67 per capita payments and to be involved in the implementation of a new federal funding program starting in 1967. It was no coincidence that an agency of the provincial governments, the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), was formed at the same time.

An important shift in post-secondary education support policy occurred following 1966-67, when, under the terms of Part II of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967* (FPFAA), payments were authorized in *all* cases to provincial governments, rather than to institutions through the AUCC. The program has been characterized as one developed as part of an integrated policy for the general restructuring of fiscal relationships with the provinces: in a real sense it was what the Organization for Economic Co-operation and Development, in its 1976 review of the Canadian education system, called federal “aid for the solution of other political tasks”. The basis of payment was broadened to include all post-secondary education above the junior matriculation level (i.e., to include the senior matriculation high school year in those provinces that had it), so as to give reasonable comparability among provinces. Certain other federal programs of assistance to non-university post-secondary education were altered or suspended. At the same time, the fact that the payments were made directly to the provinces accelerated the creation of provincial government departments or agencies to oversee the development of post-secondary education and to distribute funds to the appropriate institutions.

Prime Minister L.B. Pearson, in his opening statement on October 24, 1966, to a federal-provincial conference on higher education, spoke of the need for a federal presence in post-secondary education financing:

Education is, under our constitution, a matter of provincial jurisdiction. The federal government does not dispute this or wish in any way to do so. At the same time, education is obviously a matter of profound importance to the economic and social growth of the country as a whole. This is particularly true of higher education. Apart altogether from the general interest in fostering equality of opportunity for Canadians wherever they may live or wherever they may be brought up, the federal government has specific and particular responsibilities to which higher education is relevant. While education itself is provincial, the federal government accepts primary responsibility for employment and economic activity generally in the country. We recognize that provincial governments share our concern in these matters and pursue these common aims in the conduct of their own affairs. It is, however, the responsibility of the federal government to devise and apply national policies and measures that are necessary to ensure that the economy of Canada will continue to expand and will become increasingly productive, in order that there may be full employment and an increasing level of prosperity for all our citizens. The preparation of our young people for productive participation in the labour force of the country is a matter of vital concern to all Canadians. We have also to keep in mind that young people of a particular province do not necessarily receive their education and training in their home province, and that people, after graduation, do not necessarily live out their lives and take up employment in the province where they received their education. These facts affect the burden of costs that falls upon the different provinces.

Because of this broad interest in the adequacy of educational opportunity, the federal government is prepared to take action to help alleviate the financial difficulties that provinces may encounter in shouldering the burdens placed on them, especially by the increasing costs of an adequate standard of higher education. This does not mean that the federal government can or should impose on the provinces any views as to how much money should be spent for education or in what way it should be applied. Those are matters for provincial decision. The federal government wishes by its actions to recognize the needs and priorities of the provinces. It is for provincial governments to take the action that, within their fields of jurisdiction, they think most appropriate and desirable.

This latter point is of particular relevance to our conviction that the financing of universities and of other post-secondary institutions should be considered together. Under existing agreements, the federal government has borne 50 per cent of the operating costs of much of post-secondary technical and vocational education. Although the need for further expansion of such institutions remains, there is a growing danger that federal cost-sharing in this field could distort the post-secondary educational structure. Under the present system, a province has a stronger incentive to establish and operate a post-secondary institution that can qualify under the training agreements,

than it would have to provide additional university facilities for which there is no shared-cost incentive.

The expiration of the training agreements provides an opportunity to remove this anomaly and to treat all post-secondary institutions alike. Technological institutes can be included with universities in determining the basis of the proposed new financial arrangements. As a consequence, the action of the federal government can be essentially neutral in its effect on the institutional structure of post-secondary education within any province.⁵

The 1967 Act provided for federal fiscal transfers for 1967-68 of either \$15 per capita of provincial population or 50 per cent of eligible (as defined by the Act and its Regulations) operating expenditures for post-secondary education incurred in the province, whichever was higher. It also provided that each province originally on the per capita basis (Newfoundland, Prince Edward Island, and New Brunswick)⁶ would have its basic transfer increased from year to year at the same rate of increase as the transfer to the other provinces. The total transfer encompassed two general components: first a transfer of additional taxing power (or tax points), and second, cash-adjustment payments to bring the total transfer up to the amount of each province's entitlement. The cash-adjustment payments were made by the Department of the Secretary of State.

Costs under the FPFAA rose rapidly, averaging over 20 per cent per year for the first three years, with the cash payment component rising faster than the tax-point component. The fact that a province's entitlement was determined by the amount spent by its colleges and universities meant that the Government of Canada had no control over the total amount of cash it paid out; this fuelled growing federal concerns, which led to discussions of the need for some form of capping.

A revised Act in 1972 extended the program through 1973-74. With some changes in calculation of the tax-abatement component, but continuing the 50 per cent or the escalated per capita formula, the 1972 (FPFAA) Act set a limit of 15 per cent on the national rate of annual increase of the total federal contribution. It was possible to grant increases over 15 per cent to individual provinces as long as the overall federal contribution to all the provinces did not exceed the 15 per cent ceiling.

⁵. *Statement by the Prime Minister for the Federal-Provincial Meeting* (October 24th, 1966), Appendix B, p. 3-4.

⁶. A common misconception in several otherwise accurate accounts of this program is that the three provinces opted for the \$15 per capita; they did not. They automatically received it because this formula gave them more money than under the alternative.

The appropriate part of the 1972 Act, Part VI, was extended in late 1973 for another three years, through 1976-77, keeping the 15 per cent maximum annual increase provision.

In 1977 the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* (EPF) changed the principle of federal financial support for post-secondary education, hospital insurance and medical care. Up to that time, these had all been financed along roughly similar shared-cost lines. Beginning in 1977-78 the old programs were replaced by unconditional block grants (or transfers of funds) to each provincial government and, for the first time, to the two territories. These transfers, however, were still in the form of the two general components: a transfer of taxing power and a cash payment.

In 1978, with the passage of the *Government Organizations Act, 1976*, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the National Sciences and Engineering Research Council (NSERC) came into being. Prior to 1978, the SSHRC function had been performed by a division of the Canada Council, while NSERC operated under the umbrella of the National Research Council.

By 1980, thought was being given to the need to reduce EPF costs and at the same time to explain more fully to the Canadian public the rationale for the involvement of the Government of Canada in the financial support of post-secondary education.

On June 11, 1981 the Secretary of State of Canada, the Honourable Francis Fox, outlined a five-point rationale for continuing federal involvement in post-secondary education.⁷ His points included:

1. the achievement of specific national objectives in such areas as general economic growth, manpower training, accessibility, mobility, research and technological advancement, official languages and Canadian studies;
2. a strong interest in the general health of the post-secondary system and in wide and equitable access to it;
3. a long-standing role in support of research and manpower training;
4. the national and international, as well as provincial, character of post-secondary institutions, especially universities; and
5. a number of trends that clearly pointed to the increased merging of federal responsibilities in the areas of the training and the operation

⁷ Secretary of State, *Notes for a Statement by the Secretary of State to the Special Parliamentary Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (June 11, 1981), p. 1-5.

of the labour market generally as well as in culture and communications with the more formal post-secondary education process.

In an address to the AUCC, Mr. Fox said with regard to post-secondary education that "the time has come when the national government wishes to clearly identify those areas where its dollars are going. We want to know that our money is used to address pan-Canadian concerns, and to contribute to resolving problems of regional and national dimensions."⁸ He suggested that the renegotiation of EPF was a key instrument of change; it was "an opportunity . . . to achieve a new consensus between the federal and provincial governments."⁹

In 1982, and again in 1984, under the EPF Act the amounts of the cash payment transferred to the provinces were reduced. These changes are discussed in the next chapter.

In the 1983 publication, *Support to Education by the Government of Canada*, the Secretary of State listed ten objectives for federal involvement in education:

- general support;
- educational opportunity;
- mobility;
- employability;
- research;
- official languages in education;
- Canadian understanding, citizenship and cultural identity;
- international relations;
- federal direct schooling; and
- needs of the federal government as an employer.

The federal objectives continued to be cited in this form until the 1985 report from the Secretary of State of Canada, *Federal and Provincial Support to Post-Secondary Education in Canada: A Report to Parliament, 1984-85*, which omitted them.

In 1985, a publication of the Council of Ministers of Education, Canada entitled *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*, suggested four principles for interaction between the two orders of government:

⁸ Secretary of State, *Address by the Honourable Francis Fox to the AUCC*, Brock University, St. Catharines, Ontario (June 16, 1981), p. 12.

⁹ *Ibid.*, p. 13.

Given the related interests of the federal and provincial governments in various aspects of the post-secondary education sector, and given the interconnections between that sector and various other dimensions of government policy, the Council of Ministers of Education, Canada believes it is important to establish a set of principles to govern interactions between the two orders of government in the post-secondary area.

Principle 1: The provincial and federal governments recognize the significant role to be played by post-secondary education in furthering economic and social development.

Principle 2: In keeping with their respective constitutional responsibilities, it is desirable for the federal and provincial orders of government to work harmoniously and congruently toward maintaining and developing the highest quality of education and training opportunities for Canadians.

Principle 3: The harmony and congruency between objectives and programs of the two orders of government will be achieved only through concrete and meaningful consultation and cooperation.

Principle 4: Both orders of government must work together, in keeping with their respective constitutional responsibilities, to ensure the provision of adequate resources so as to allow the post-secondary education and manpower training systems to adapt to a changing environment and to continue to prepare Canadians for full participation in society.

Appearing before the Standing Senate Committee on National Finance on May 15, 1986, the Honourable Benoît Bouchard, then the Secretary of State, said that "there are no simple answers to the basic questions of how we ensure the health of post-secondary education and what form the federal support will take."¹⁰ Mr. Bouchard noted that the federal role "must be one that allows federal and provincial governments to work together to ensure that higher education and research flourish throughout Canada,"¹¹ and that the real issue with respect to federal support "is to redefine the federal presence in a way that balances respect for provincial responsibilities with a need to reflect the importance of post-secondary education to Canada as a whole."¹²

¹⁰. *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, First Session, Thirty-third Parliament, 1984-85-86, Issue No. 50, p. 6. (Hereafter referred to as *Proceedings*.)

¹¹. *Ibid.*, p. 10.

¹². *Ibid.*, p. 11.

Chapter 2: Established Programs Financing

Introduction

In the first chapter we described how federal involvement in the funding of post-secondary education began. We showed how this direct involvement took on the shape of financial support for the general operations of universities after World War II. We also showed how this direct support for the infrastructure of universities developed in 1967 into a program of indirect support through fiscal transfers to the provinces, these transfers being composed of cash and tax points.

In 1972 this fiscal transfer was extended for a two-year period; all the features of the 1967 Act were retained, but a yearly maximum of 15 per cent on the rate of increase in the total contribution was imposed. In late 1973, the provisions of the 1972 legislation were extended to March 31, 1977. (The 1967 Act and its amendments were dealt with in Chapter 1).

Table 2.1 shows that federal contributions grew from \$422 million in 1967-68 to \$1778 million in 1976-77, a four-fold increase averaging out at 17.4 per cent per year. This was made up of an average increase of 21.5 per cent per year in the first five years of the program, and by 15.6 per cent over the last five years.

Over the ten-year life of the program, three provinces had average annual rates of increase in excess of the national rate of 18.2 per cent; these were Newfoundland at 23.8 per cent, Quebec at 20.3 per cent and British Columbia at 20.1 per cent.¹ Saskatchewan exhibited the lowest average rate at 14.0 per cent.² The rates of increase for the other six provinces were slightly lower than the national average.³ Given these

¹. Gerard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements 1967, 1972 Post-Secondary Adjustment Payments: A Statistical Review*, (Ottawa: Education Support Programs Branch, Department of the Secretary of State, 1982), p. 6.

². *Ibid.*

³. *Ibid.*

Table 2.1
Eligible Operating Expenditures and Total Federal Contribution under
the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967 and 1972
for Canada, 1967-68 to 1976-77
(\$ thousands)

Year	<u>Eligible Operating Expenditures</u>		<u>Total Federal Contribution</u>		Total Federal Contribution as a % of Eligible Operating Expenditures
	Amount	Year to year Increase	Amount	Year to year Increase	
1967-68	832,611.0		421,885.1		50.67%
1968-69	1,042,844.3	25.25%	527,413.2	25.01%	50.57
1969-70	1,287,733.7	23.48	651,074.2	23.45	50.56
1970-71	1,555,350.1	20.78	785,976.2	20.72	50.53
1971-72	1,810,039.6	16.38	915,019.3	16.72	50.55
1972-73	2,014,318.2	11.29	1,016,657.4	11.11	50.47
1973-74	2,331,834.5	15.76	1,169,156.0	15.00	50.14
1974-75	2,741,765.3	17.58	1,344,529.4	15.00	49.04
1975-76	3,250,141.5	18.54	1,546,190.0	15.00	47.57
1976-77	3,734,485.6	14.90	1,778,097.1	15.00	47.61
TOTAL	20,601,123.8	18.22%	10,155,997.9	17.44%	49.30%

Source: Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, 1972, Post-Secondary Education Adjustment Payments: A Statistical Review* (Education Support Programs Branch, Department of the Secretary of State, 1982), Table 1.

generally high rates of growth, it became clear by the mid-1970s that this program was in jeopardy for a number of reasons.

First, the program tended to distort provincial spending priorities by encouraging the expenditure of "fifty-cent dollars" on post-secondary education; provinces such as British Columbia, Quebec, and to some extent Ontario led the way by taking advantage of fifty-cent dollars.⁴

Second, while the federal government had undertaken to meet half of the operating expenditures, it had no control over the growth of these expenditures; these decisions were made by organizations outside of federal jurisdiction, such as colleges, universities, and provincial governments. Table 2.1 illustrates the extent of this growth, both before and after the 15 per cent ceiling was imposed in 1972.

Third, over the ten years of the program, more than \$10 billion were spent by the federal government with little or no awareness by the federal taxpayer of where this money was going.

Fourth, the program required continuous auditing to ensure that only eligible expenditures were included. In some cases, these audits were almost comical. For example, in provinces where the last year of high school was considered eligible, busing was considered an eligible cost. Since the buses carried children from all grades, it was necessary to prorate the cost of the bus service attributable to the last year of high school. One provincial government insisted that a straight prorating based on student numbers was not acceptable because students in their last year of high school generally were physically larger. This illustrates the difficulty of determining eligible costs. When Quebec changed its secondary system and introduced the *Colleges d'enseignement général et professionnel* (CEGEP) system, a great deal of time was spent in defining which costs were eligible. In general, regardless of the province, reaching a final agreement on eligible operating expenditures often did not take place until three years after the year in question.

Difficulties such as these finally brought the 1967 program to an end and led to the introduction of EPF in 1977.

Negotiations of the Established Programs Financing Arrangements

The EPF proposal was put forward at the June 1976 Conference of First Ministers, where Prime Minister Trudeau set out five principles

⁴ *Ibid.*, p. 7.

that would form the basis of future federal financial support for health and post-secondary education:

1. The federal government should continue to pay a substantial share of program costs.
2. There should be greater equality between provinces in the transfers, i.e., equal per capita rather than the varying amounts under the shared-cost arrangements.
3. Financing should be more stable (for both federal and provincial governments) through more permanent arrangements.
4. The provinces should have flexibility in the use of the money provided for the fields of health and post-secondary education.
5. Continuing joint policy discussions should exist in the health and post-secondary education fields.⁵

It was proposed that the total value of per capita federal contributions in a base year, 1975-76, be escalated at the rate of growth of GNP per capita (three-year moving average) to establish a national per capita base contribution for 1977-78 and for each successive fiscal year. An additional \$20 per capita was provided, beginning in 1977-78, to assist in financing Extended Health Care services. This too was to be escalated at the same rate of growth of GNP per capita. In the penultimate year before the introduction of EPF, 1975-76, the total federal contribution for the established programs — post-secondary education, medical services and extended health care — was divided as follows: 32.1 per cent for post-secondary education and 67.9 per cent for all health services.

During the negotiations it was agreed that those provinces receiving less than the national average under the old program on a per capita basis would be levelled up to the national average over a three-year period. Provinces that received more than this national average were to be levelled down to the national average over a five-year period.

The federal contribution to each province for the established programs would consist of cash and income tax room (tax points) vacated by the federal government (12.5 personal income tax points and one point of corporate tax). In the final stages of negotiations the overall EPF transfer was increased, until 1982, by one personal income tax point plus an equivalent amount in cash as compensation for the termination of the revenue guarantee payments. These revenue

⁵ The Honourable Allan J. MacEachen, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties: A Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, (Department of Finance, April 23, 1981), pp. 79-80.

guarantee payments were tied to claims for continuing provincial losses resulting from the federal tax reforms of 1972. The provincial governments, in accepting the EPF arrangements, also gave up claims to continued cost-sharing under the hospital insurance scheme, which was not due to expire until mid-1980.

Despite the risk entailed in a GNP-driven formula (unrelated to the growth of actual costs), the provincial governments accepted the new arrangements because the increased flexibility would allow them to rationalize their delivery systems towards lower-cost alternatives. From the federal point of view, tying the transfers to the rate of growth in the economy had the advantage of providing both a ceiling and predictability regarding its payouts. Finally, both levels of government were relieved of the burdensome and contentious administrative requirements characteristic of shared-cost schemes.

When this new arrangement was proposed, it was expected that joint policy discussions related to health and post-secondary education would be required. Yet when the legislation was drafted, only the broad conditions of the old cost-sharing legislation which applied to the health transfer were retained: accessibility, universality, portability, comprehensiveness and public administration. No principles or conditions of any kind regarding post-secondary education were included.

In the absence of any conclusive information, we are left to speculate as to why the EPF legislation did not set forth a statement of principles for post-secondary education. One possible reason is that between the June 1976 First Ministers Conference and the enactment of the legislation, a separatist government was elected in Quebec. The federal cabinet was aware that this government perceived federal involvement in post-secondary education as an intolerable intrusion into an area of provincial responsibility. Furthermore, the federal cabinet was aware that a referendum calling for independence for Quebec was to be held sometime in the next four years. This approaching constitutional struggle may have had an impact on the will of the federal government to insist on the inclusion of any federally determined principles as a basis for its transfers to the provinces in respect of post-secondary education. While it is an aside, it is nonetheless interesting to compare the political struggles of today with those of the past. In 1864, George Brown, one of the Fathers of Confederation, stated that education was left to the provinces because of the concerns raised by "Lower Canadians" for their institutions:

In thus defining the functions of the general and local governments, it will, no doubt, be objected that we have committed certain matters of an important character to the local bodies which the people of Upper Canada would have been well content to have seen left to the general

government. But if the details of the scheme are closely examined, it will be seen that we have given nothing to the local bodies which did not necessarily belong to the localities, except education and the rights of property, and the civil law, which we were compelled to leave to the local governments, in order to afford that protection which the Lower Canadians claim for their language and their laws, and their peculiar institutions.⁶

Established Programs Financing: 1977

A succinct description of the EPF section of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* was given by the Honourable Allan J. MacEachen, Minister of Finance, in his 1981 submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (Breau Task Force). He said:

... the EPF arrangements came into effect on April 1, 1977. Under these arrangements, federal contributions to the provinces for the three 'established' programs — Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education — are no longer tied to provincial expenditures on the basis of 50:50 cost-sharing formulae. Rather, federal contributions in a base year (1975-76) are escalated by the rate of growth of GNP.

... the federal contribution under the EPF arrangements is in the form of cash payments and tax transfers. The tax transfer under the EPF arrangements consists of 13.5 personal and one corporate income tax points. These are equalized to the national average under the general equalization formula. The cash payments consist of 'basic cash' contributions and 'transitional adjustments'. The 'basic cash' portion is calculated by taking 50 per cent of the federal contributions under the three 'established' programs in 1975-76, and escalating them by the rate of growth of GNP. The 'basic cash' contributions are intended to provide for stable, long-term funding and for continued federal presence. The 'transitional adjustments' top up the value of the tax transfer to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of a tax transfer.⁷

The cash payments were made and continue to be made to provinces by the two program departments, the Department of the Secretary of State and the Department of Health and Welfare. In 1977, the Secretary of State paid out 32.1 per cent of the basic cash, while Health and Welfare paid out the remaining 67.9 per cent. Table 2.2 shows the tax point and cash values of the fiscal transfers in respect of health and post-secondary education.

⁶. As quoted in Whelan, p. 196-197.

⁷. Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, *Fiscal Federalism in Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), p. 68. (Hereafter referred to as the Breau Report.)

Table 2.2
Federal Transfers for Post-Secondary Education and Health under the
Established Programs Financing (EPF) Arrangements
(\$ millions)

Program Year	PSE Cash	PSE Tax	TOTAL PSE	Health Cash	Health Tax	TOTAL Health	EPF Cash	EPF Tax	TOTAL EPF
1977-78	997.6	993.8	1,991.4	2,573.0	2,099.8	4,672.8	3,570.6	3,093.6	6,664.2
1978-79	1,157.9	1,125.4	2,283.4	2,966.9	2,378.0	5,344.9	4,124.8	3,503.4	7,628.3
1979-80	1,321.8	1,287.1	2,608.9	3,374.1	2,719.6	6,093.7	4,695.8	4,006.7	8,702.5
1980-81	1,437.0	1,503.2	2,940.1	3,686.6	3,176.2	6,862.8	5,123.6	4,679.3	9,803.0
1981-82	1,604.3	1,706.5	3,310.7	4,120.4	3,605.7	7,726.0	5,724.6	5,312.1	11,036.7
1982-83	1,804.7	1,911.3	3,716.0	4,644.0	4,038.4	8,682.4	6,448.8	5,949.6	12,398.4
1983-84	2,045.3	1,934.3	3,979.6	5,504.0	4,087.0	9,591.0	7,549.3	6,021.3	13,570.6
1984-85	2,169.5	2,049.7	4,219.2	6,149.3	4,330.8	10,480.1	8,318.9	6,380.5	14,699.3
1985-86	2,236.6	2,236.9	4,524.9	6,513.8	4,725.8	11,239.6	8,802.1	6,962.4	15,764.5

Source: Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance, January 1986 (unpublished).

Time soon showed the irritation and problems caused by the EPF legislation. One irritant was — and still is — that some provinces allegedly have used the discretion given to them under EPF excessively, with the result that the growth in their transfers to their post-secondary institutions has been substantially below the growth in EPF.

In his 1985 report to the Secretary of State, entitled *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada*, Mr. A.W. Johnson provides a table which shows the EPF portion of the federal transfers as a percentage of provincial operating grants to universities and colleges. This table, from page vi of the Johnson Report, is reproduced below as Table 2.3. It indicates that in 1984-85, five provinces received more money from the federal government for PSE than they transferred to their institutions in that year; in other words, they made no contribution from other

Table 2.3
**EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial
Operating Grants to Universities and Colleges**

	EPF/PSE Transfers as a % of Provincial Operating Grants		Increase in EPF/PSE Fiscal Transfer "Share" or Reduction in "Purely Provincial Share"
	1977-78	1984-85	
Newfoundland	83.3%	106.9%	23.6%
Prince Edward Island	101.5%	106.9%	5.3%
Nova Scotia	87.5%	91.6%	4.1%
New Brunswick	98.1%	101.8%	3.7%
Quebec	56.1%	59.6%	3.5%
Ontario	73.7%	88.7%	15.0%
Manitoba	80.3%	102.9%	22.5%
Saskatchewan	81.6%	90.3%	8.7%
Alberta	63.9%	73.1%	9.2%
British Columbia	78.9%	104.3%	25.4%
Average	68.9%	79.6%	10.7%

Source: A.W. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada*, p. vi.

provincial sources of revenue. While Mr. Johnson did not state explicitly that provinces have unduly redirected the PSE portion of the fiscal transfers, he did state: "There is the fact that the PSE fiscal transfers finance a larger percentage of provincial grants to universities and colleges in some provinces than they do in others."⁸ Mr. Johnson then proposed that in any future arrangement, those provinces that have been the greatest culprits of this redirection should be penalized. He based his proposal for redirection on the assumption that the federal transfers in respect of post-secondary education is 32.1 per cent of the total EPF transfer; this had been the portion for post-secondary education in the base year 1975-76. The Honourable Allan J. MacEachen, when he was Minister of Finance, indicated that "from the point of view of a particular province, these ratios are somewhat arbitrary and, over time, become less closely related to actual provincial spending in the relevant program areas."⁹

The Honourable Mr. MacEachen's statement implies today that if the provinces have been redirecting these federal transfers, the extent to which they have been doing so cannot be stated as precisely as has been attempted by Mr. Johnson. Furthermore, even if Mr. Johnson's reading of the situation is accurate, the provinces have acted within their legal rights as prescribed under the EPF legislation. As the Honourable Marc Lalonde stated on December 13, 1976:

... any savings that can be generated by reducing the services would accrue totally to the provinces and would not be shared by the Federal Government since our contribution under Established Programs would not be directly related to program costs.¹⁰

It would seem that while the provinces are not bound by any provisions in EPF to provide a specific level of financial support to their colleges and universities, their commitment to higher education, measured in money provided, for the most part appears to have been somewhat low. Quebec alone has continued to keep up the expenditure of money on post-secondary education; other provinces such as British Columbia have given post-secondary education a very low priority. **The Committee does not support the action of any province in redirecting money transferred to it in respect of post-secondary education despite the legal right of each province to do so. However, we believe that there should be no retroactive penalty for such action.**

⁸ A.W. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada: A Report Prepared for the Secretary of State of Canada*, (Ottawa, May 13, 1985), p. 29. We refer to this as the Johnson Report. Mr. Johnson served as special advisor to the secretary of state on the financing of post-secondary education.

⁹ MacEachen, p. 84.

¹⁰ As reported in MacEachen, p. 80.

Changes to EPF: 1982

With the passage in 1982 of Bill C-97, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, the EPF arrangements were altered. A Department of Finance document explains these changes as follows:

In 1982, the federal government terminated the Revenue Guarantee compensation which had been introduced and delivered through EPF in 1972 when the 1972 Revenue Guarantee program expired. Technical changes were also made in 1982 which ensured that EPF transfers to all provinces would be exactly equal per capita.¹¹

The last sentence in this statement needs explanation. The original estimates for the EPF transfer indicated that the tax component eventually would come to provide the bulk of the transfer while the basic cash would be substantially less, but would increase yearly at a stable rate. In the interim, in any province where the basic cash entitlement exceeded the tax yield, transitional cash payments were to be made to make up the difference. The intention was to ensure that no province would lose as a result of accepting part of the federal contribution in tax points rather than in cash.¹² If the tax transfer exceeded the basic cash in a province, the province was to keep the excess.

Instead of declining, these transitional payments remained obstinately stable. This was caused by the generally poor level of economic performance in the late 1970s, which automatically reduced the growth in income tax yields. This forced the federal government to increase its cash outlays in order to top up the lower-than-anticipated tax transfers to the provinces. One consequence of this action was a decrease in the discretionary funds available to the federal government for other purposes. A larger-than-expected cash payment drawn from a smaller-than-anticipated tax base was one of the consequences of the EPF formula during this period of economic downturn. Both the 1981 report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (Breau Report)¹³ and the 1985 report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission)¹⁴ call attention to this point. Table 2.4 illustrates the value of these transitional payments over their life

¹¹. Department of Finance, *Amendments to the Federal-Provincial 1976 Fiscal Arrangements Act (Bill C-96): An Explanation*, (May 1986), Annex One, p. v.

¹². MacEachen, p. 83.

¹³. Breau Report, p. 95.

¹⁴. *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983), Volume 3, p. 142. (Hereafter referred to as Macdonald Commission Report.)

Table 2.4
Transitional Adjustment Payments under the Established
Programs Financing (EPF) Arrangements
1977-78 to 1981-82
(\$ thousands)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
Nfld.	18,167	19,231	19,061	17,349	17,905
P.E.I.	3,872	4,128	4,127	3,766	3,864
N.S.	26,896	28,448	28,514	25,921	26,729
N.B.	22,132	23,491	23,448	21,331	21,965
Que.	202,145	212,086	214,892	195,883	203,070
Ont.	159,889	180,578	177,400	153,134	142,064
Man.	33,148	34,943	34,859	31,438	32,368
Sask.	30,181	32,066	32,249	29,427	44,224
Alta.	0	0	0	0	0
B.C.	29,206	24,822	9,982	0	0
N.W.T.	1,188	1,160	1,163	745	1,026
Yukon	0	0	0	0	0
TOTAL	526,824	560,953	545,695	478,994	493,215

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

from 1977-78 to 1981-82. This table shows that over five years, the transitional payments drew approximately \$2.6 billion out of consolidated general revenues, most of which was not anticipated in 1977.

Every province except Alberta received a transitional payment in every year. Only Albertans generated sufficient tax revenue in the late 1970s and early 1980s from personal and corporate taxes to make the value of the tax points in their province equal to or greater than the basic cash transfer. Table 2.5 shows that the PSE transfer to Alberta on a per capita basis, which began in 1977 at \$86.83 or one dollar above the national average, climbed by 1982 to \$150.66 — more than fourteen dollars over the national average. Conversely, Quebec, whose per capita transfer exceeded the national average in 1977, found its transfer below the national average five years later.

Table 2.5
Federal Transfers to the Provinces for Post-Secondary Education under the
Established Programs Financing (EPF) Arrangements
(\$ per capita)

Year	77-78 *	78-79 *	79-80 *	80-81 *	81-82 *	82-83 °	83-84 °	84-85 °	85-86 °
Nfld.	80.12	94.02	109.23	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
P.E.I.	76.98	92.33	109.22	121.00	134.39	150.86	159.91	167.91	178.43
N.S.	83.46	95.95	109.23	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
N.B.	80.51	94.25	109.23	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
Que.	89.64	98.84	109.24	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
Ont.	85.65	97.15	109.24	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
Man.	85.71	97.10	109.23	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
Sask.	82.47	95.41	109.23	121.02	135.45	150.86	159.91	167.91	178.43
Alta.	86.83	100.03	115.21	133.02	150.66	150.86	159.91	167.91	178.43
B.C.	80.91	94.55	109.24	122.72	134.86	150.86	159.91	167.91	178.43
N.W.T.	87.00	96.68	109.22	121.01	134.51	150.86	159.91	167.91	178.43
Yukon	91.71	103.23	117.86	134.04	145.78	150.86	159.91	167.91	178.43
Average	85.63	97.26	109.76	122.29	136.00	150.86	159.91	167.91	178.43

* Excludes compensation for termination of the 1972 Revenue Guarantee Program.

° All provinces and territories received equal per capita transfers beginning 1982-83.

Source: Department of Finance, *Estimates* January 1986.

The 1982 amendments to EPF eliminated both the transitional payments and the per capita inequality among the provinces. The revised EPF was to be calculated in the following way.

1. A Canada-wide, per capita transfer by the federal government to all provinces for all three programs in a base year (1975-76) was calculated.
2. The per capita federal transfer in the base year was separated into education and health components on the basis of 67.9 per cent health and 32.1 per cent education.
3. The base year per capita figure was increased each year by a three-year moving average of GNP on a per capita basis; this determined the per capita entitlement for each province in each subsequent year, except for 1983-84 and 1984-85 when the growth rate of 6 per cent and 5 per cent applied. (This "6 & 5" ceiling on the cash was part of the 1984 changes to EPF.)
4. The per capita entitlement to each province was multiplied by its population to determine its current entitlement.
5. The equalized tax transfer of 13.5 personal and 1.0 corporate tax points to each province was split between education and health on the basis of 67.9 per cent health and 32.1 per cent education.
6. The cash payments were determined by deducting the equalized tax transfer applicable to education from the total entitlements.

These changes meant that the cash transfer became a residual; it no longer grew independently at a rate tied exclusively to changes in GNP, but at a rate determined in part by the GNP escalator for the total transfers and in part by the rate of growth in personal and corporate income taxes.

The 1982 changes also saw the end of the revenue guarantee compensation, which had been introduced as a result of the reform of the federal income tax law, effective January 1972. Because most provincial tax yields were based upon federal tax yields, in order to leave their tax revenues unchanged as a result of the 1972 tax reform it was necessary for the provincial governments to alter their tax rates. The federal government agreed to calculate the new rates for each participating province. Because such estimates would be inaccurate, the federal government agreed to guarantee that the provinces would receive at least as much as if the 1971 tax system had been continued. The term of the guarantee was five years.

In the 1976 negotiations leading to EPF, the federal government proposed to go ahead with the termination of the revenue guarantee

program on the ground that the provincial governments had had sufficient time to adjust to the new tax system. Because of the intensity of provincial reactions, the federal government agreed to include the equivalent of two personal income tax points in the EPF arrangements (one extra point plus the equivalent in cash). This compensation was ascribed to post-secondary education and health, in the standard ratio of 32.1 to 67.9 respectively.

When terminating the revenue guarantee compensation payments in 1982, the federal government argued that the provinces had had ten years to adjust to the new tax bases and that the payments, although made through the EPF scheme, were never intended as part of the federal contribution for the established programs. Table 2.6 below shows the magnitude of these revenue guarantee compensation payments.

Table 2.6
Compensation Paid to All Provinces by the Federal Government
for Termination of Revenue Guarantee
1977-78 to 1981-82
(\$ millions)

77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	Total
451	513	581	657	740	2,352

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

Over the five-year life of the revenue guarantee compensation, approximately \$2.4 billion was paid out; it is not surprising therefore that the provincial governments were upset by its termination. The revenue guarantee (1972-1977) and the revenue guarantee compensation (1977-1982) had come to be regarded by some provincial governments as a permanent feature; its termination was seen as an attempt by the federal government to reduce the federal deficit at the expense of the provincial governments.

Changes to EPF: 1984

In 1984, with the passage of Bill C-12, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, the government applied its "6 & 5" program to the post-secondary component of EPF for 1983-84 and 1984-85. To do this, the post-secondary education portion of the cash and tax points had

to be separated from the health portion. The financial effects of this legislation, which are summarized in Table 2.7, indicate that the total PSE transfer grew by 7.1 per cent and 6 per cent in 1983-84 and 1984-85 respectively. The health component grew by 10.5 per cent and 9.3 per cent during these years. The actual increases for post-secondary education were higher than 6 and 5 per cent because the ceiling was imposed on the per capita transfer; population growth made the total transfer increase closer to 7 and 6 per cent.

Table 2.7
EPF Transfers for Post-Secondary Education
During the "6 & 5" Program
1983-84 to 1984-85
(\$ billions)

	Cash \$	%	Tax \$	%	Total \$	%
1982-83	1.804		1.911		3.716	
1983-84	2.045	13.4	1.934	1.2	3.980	7.1
1984-85	2.170	6.1	2.050	6.0	4.219	6.0

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

One of the effects of the "6 & 5" program was to reduce the total post-secondary education portion of EPF from 32.1 per cent in 1982-83 to 28.7 per cent in 1984-85, where it remains today. Bill C-12 also introduced the requirement that the Secretary of State report to Parliament each year on the cash and tax transfers under the Established Programs Financing legislation in respect of post-secondary education, on expenditures by each provincial government on post-secondary education, on the relationship between federal financial contributions and education programs, and on Canada's educational goals. (The first annual report was tabled in February 1986.) Finally, the title of the Act was changed to the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Act*, 1977. (We will continue to refer to it as EPF.)

Changes to EPF: 1986

In June 1986, with the passages of Bill C-96, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary*

Education and Health Contributions Act, 1977, EPF was changed once more. This amendment reduced the growth in the total transfer to the provinces beginning in 1987-88 by 2 per cent, but guaranteed its continuation on an equal per capita basis. It also provided that if the growth in the total transfer was less than inflation, the Minister would have the discretionary authority to make a special adjustment payment, which would have the effect of guaranteeing that the growth in the transfer would not be less than inflation.

There is, however, one exception. This statute establishes a ceiling on the special inflation adjustment to prohibit any province from receiving more than it would have been entitled to under the previous legislation. As a result of this change, the provincial governments can expect to receive \$5.7 billion less in the five-year period 1986-87 to 1990-91 than they had expected under the previous legislation. For the post-secondary education portion, this will amount to approximately \$1.6 billion.

Table 2.8
Projected Growth of EPF Transfers
1986-87 to 1990-91 under Bill C-96
(\$ millions)

Year	Cash \$	%	Tax Points \$	%	Total \$	%	Cash as a % of Total
1986-87	9,045	6.4	7,684	10.3	16,729	8.1	54.1
1987-88	9,219	1.9	8,481	10.0	17,700	5.8	52.1
1988-89	9,381	1.8	9,299	10.0	18,680	5.5	50.2
1989-90	9,533	1.6	10,143	9.1	19,676	5.3	48.4
1990-91	9,757	2.3	10,928	7.7	20,685	5.1	46.5
TOTAL	46,935		46,535		93,470		

Source: Department of Finance, *Amendments to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (Bill C-96): An Explanation*, May 1986.

We said earlier in this chapter that with the changes made to the legislation in 1982, any reduction in the growth of the EPF transfer would reduce the growth in the cash payments, leaving the tax yield unchanged. The changes made in 1986 highlight this. Table 2.8 shows that the 2 per cent reduction in the growth of the EPF transfer will have

the effect of reducing the growth in the total transfer to just over 5 per cent per year for five years. It also reduces the annual cash from its 1986-87 growth rate of 6.4 per cent to approximately 2 per cent per year for each of the next five years. Furthermore, it reduces the cash from 54.1 per cent of the total EPF transfer in 1986-87 to 46.5 per cent in 1990-91.

We can see that from the viewpoint of a minister of finance with a strong concern for the management of the national debt, this was a desirable amendment. It may not have been prudent, however, if a federal presence in our post-secondary education system is desirable. As was noted earlier in this chapter, a previous minister of finance indicated that the cash under EPF was a sign of the federal presence in this area. If the cash transfer shrinks relative to the total transfer, it means that the most obvious evidence of the federal presence is shrinking. Mr. A.W. Johnson speculated that the reduction in EPF cash transfers for post-secondary education will indeed reduce the federal presence. He states:

Any major reduction in the PSE transfers will ultimately lead to the elimination of the federal cash payments for post-secondary education, and that, in turn, will extinguish any presence of the Parliament of Canada in the financing of universities and colleges. And when this happens, any possibility of Parliament reasserting its interest in higher education — as an engine of national economic, social and cultural growth — will have been lost.¹⁵

Federal-Provincial Consultation

Before concluding this chapter, we should like to review the desire for, and the extent of, consultation on post-secondary education between the two levels of government since 1977. At the First Ministers Conference on June 14, 1976 Prime Minister Trudeau outlined five federal objectives for EPF:

1. to maintain across Canada the standards of service to the public under these major programs, and to facilitate their improvement;
2. to put the programs on a more stable footing so that both levels of government are better able to plan their expenditures;
3. to give the provinces flexibility in the use of their own funds which they have been spending in these fields;
4. to bring about greater equality among the provinces with regard to the amount of federal funds they receive under the programs;

¹⁵ A.W. Johnson, "Expressing the National Interest in Canadian Universities and Colleges: A Story of Affirmation and Reaffirmation, Then of Rejection and Threatened Renunciation," *The Woodrow Lloyd Memorial Lecture* (University of Regina, October 24, 1985), p. 18.

5. to provide for continuing joint policy discussions relating to the health and post-secondary education fields.¹⁶

There has been some controversy with respect to the fifth objective. In the Breau Report (1981) we read:

The Breau Task Force appreciates fully, however, that because education is under provincial jurisdiction, responsibility for coping with change and effectively serving broad Canadian interests must rest with the provinces and their institutions. Therefore, we believe that there should be an effective consultation mechanism to ensure concerted efforts by all concerned to establish and attain the goals that are of mutual interest to both orders of government. This necessity was accepted at the conclusion of the 1976 First Ministers' Conference, where it was agreed that the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) and the Secretary of State would meet regularly to discuss questions of mutual interest. It is apparent that this arrangement has not become fully operational, and failure to achieve this goal has tended to undermine the rationale for the commitment of the federal government to continue to provide general support to the provinces for higher education.¹⁷

Many witnesses who appeared before our Committee called for a national policy for post-secondary education and prefaced such a call with a requirement that the federal and provincial governments get down to a meaningful dialogue. In their opening statement before the Committee, the AUCC, for example, stated:

We urge this committee to lend its voice to the need for continued active involvement of the Government of Canada in support of post-secondary education. We recommend that the committee urge the federal and provincial governments, in the strongest possible terms, to negotiate, in good faith and in the spirit of renewed federal-provincial co-operation, a funding mechanism that will satisfy both parties and will ensure that the universities in Canada have access to adequate and stable levels of funding.¹⁸

When the chairman of the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) appeared before this committee on June 5, 1984 with respect to Bill C-12, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, he responded in the following way to a question about meaningful federal-provincial dialogue:

The story, senator, is, as I indicated earlier, that there have been eleven occasions since 1977 when the Council of Ministers of

¹⁶ MacEachen, p. 79.

¹⁷ Breau Report, p. 129.

¹⁸ *Proceedings*, Issue No. 45, p. 7.

Education has had the Secretary of State in its midst to discuss a number of issues. Over time, as I have attempted to indicate to the members of the committee today, the provincial governments have put to the Secretary of State, particularly during the past couple of years, what we think are reasonable, clear and, quite honestly, not overly difficult questions. That dialogue is going on, although it may not, as the Breau Report suggests, have been formalized to the extent that some in 1976 felt it might have been or should have been.

As I attempted to tell the members of the committee earlier, we asked the Government of Canada what are the national education objectives, the national economic objectives, which it says the country's post-secondary education system is failing to respond to and to act upon. Quite frankly, the situation is not a lack of dialogue; it is a lack of getting answers to what we think are fairly respectable questions.¹⁹

While this statement makes the provincial position appear rather one-sided, provincial governments have not made the task of the federal government any easier. In August 1985, this Committee invited the CMEC to meet with the Committee at the end of our deliberations (May 1986) so that we might have the benefit of their views on the federal role in post-secondary support; they indicated by letter that they had nothing further to add to their June 1984 testimony, but sent a document entitled *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*. In that document, the CMEC insists that EPF is not open for discussion:

For some time now, there has been considerable discussion between the Council of Ministers of Education, Canada and the Secretary of State regarding Established Programs Financing (EPF). The Council believes that little will be accomplished by such discussions in the area of federal-provincial relations in post-secondary education. This belief is based on the premise that EPF is a fiscal transfer to the provinces in respect of health and post-secondary education, not for health and for post-secondary education. Accordingly, no specific conditions are attached to how the provinces manage their post-secondary education systems and quite appropriately, where the core funding of post-secondary institutions is concerned, individual provinces plan and budget according to their particular needs and resources.

Given these considerations, the Council does not view EPF as providing a productive focus for a federal-provincial discussion of post-secondary education and believes that the federal and provincial governments should look beyond this issue to aspects of post-

¹⁹ *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Second Session, Thirty-second Parliament, 1983-84, Issue No. 11, p. 36.

secondary education on which there could be more mutually satisfying discussions.²⁰

We find it surprising that provincial education ministers decline to discuss EPF, the cornerstone of federal involvement. This is no way to carry on a dialogue. To give the CMEC its due, provincial education ministers may not be in a position to discuss EPF effectively. When EPF was proposed, it was unilaterally introduced by the prime minister and the federal minister of finance; when it was unilaterally amended in 1982, 1984 and 1986, the legislation was sponsored either by the minister of finance or the minister of state (finance). It would appear that if EPF is to be changed again, it will not be through a process of dialogue with the education ministers; rather it will be by the federal cabinet, more specifically, the prime minister or the minister of finance, dealing with the provincial first ministers and their ministers of finance.

Furthermore, even when federal ministers have openly discussed EPF, the tone of their argument reflects the intransigencies of the two levels of government in this area. When the Honourable Serge Joyal was Secretary of State, he remarked:

It is clearly intolerable that substantial increases in federal support for higher education, transferred via the provinces, are unmatched by increases in the support that a given province actually pays to its universities and colleges. The province of British Columbia froze its level of support to the sector this year, and according to first reports on yesterday's budget, will cut colleges back by 3.5 per cent and universities by 5 per cent for the coming year. The federal government can be accused of nothing but generosity in these circumstances. It is apparent that we must develop ways to ensure that money which this Parliament votes for post-secondary education actually reaches and benefits that sector.²¹

The secretary of state's first annual report to Parliament on post-secondary education in Canada, tabled in February 1986, included a section on federal-provincial consultations. This section makes extensive reference to the number of meetings which took place, but conspicuously omits mentioning any conclusions or results emanating from these meetings. When Secretary of State Benoit Bouchard gave us his views on May 15, 1986, he stated that the federal government, along with the provincial governments, must redefine their respective roles.²² We doubt that this definition of roles will ever occur. **In our view, as long as Parliament authorizes the unconditional transfer of money to**

²⁰ Council of Ministers of Education, Canada, *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*, (Toronto, 1985), p. 1.

²¹ *Minutes of Proceedings and Evidence of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs*, Issue No. 3, (February 21, 1984), p. 6.

²² *Proceedings*, Issue No. 50, p. 19.

the provincial governments and the provinces retain constitutional responsibility for post-secondary education, it is most unlikely that meaningful dialogue on post-secondary education will ever take place. In times when revenues are scarce, no first minister is likely to let those concerned with education make important decisions entailing expenditures; in such circumstances, those concerned with the means (money) always will be far more influential than those concerned with the end (education).

An Assessment of EPF

Up to this point we have reviewed the factors leading to the introduction of EPF and the changes made to it since 1977. Having done this, we are now in a position to assess EPF against the five objectives established for the program at the time of its inception, which were outlined earlier in this chapter. In making this assessment, we are mindful that the federal government considers EPF as being two-pronged: first, it is a program supporting post-secondary education and health; second, it is a financial transfer essential to provincial treasurers. These five objectives can be categorized as either program-oriented or financial.

The first objective — to maintain standards of service across Canada — is program-oriented. In our view this objective cannot be realized unless the standards of service to be maintained are defined; furthermore, it is impossible to realize without the coordinated cooperation of all the provinces. Yet the third objective — provincial flexibility — almost ensures that such cooperation will not happen. We believe that the objective of maintaining standards of service in higher education has not been realized and will never be realized under the current legislation.

The second objective — to contribute to better planning of government expenditures — is a financial objective. The 1977 arrangement may have achieved this for the provinces; it has not done much for the federal government. The cash outlay under the original legislation exceeded expectations because of the substantial transitional payments; this was changed in 1982 when transitional payments were eliminated. Since then, EPF should have allowed the federal and provincial governments to plan expenditures, and perhaps would have had this effect if it had not been for the successive changes to the legislation in 1984 and in 1986. Nevertheless, we believe that the present arrangements could be successful in meeting this objective if current and successive governments would leave the legislation alone. History has shown, however, that this is not likely: the amounts of cash

involved in EPF are great and the need to reduce federal cash outlays is regarded as pressing. The second objective has not been realized.

The third objective — to give the provincial governments flexibility in the use of the EPF transfers — has been highly successful. The statement made earlier in the chapter by the Honourable Serge Joyal bears witness to this. Testimony by successive witnesses complaining about provincial redirection of federal funds is a further indication of success in meeting this objective.

The fourth objective — to bring greater equality among the provinces regarding federal transfers — has also been a success. Since the 1982 changes, all provinces receive equal per capita EPF transfers.

Finally, the fifth objective — to provide for joint federal/provincial policy discussions — can be considered a success if the relevant criterion is merely the number of meetings which have taken place. We do not believe, however, that this is a useful indicator; success should be measured by the positive conclusions realized and by the harmonizing of federal-provincial relations that result, not the number of meetings.

In the Committee's view, EPF may be a success as a financial program, but there is no way to determine its effectiveness as a program designed to support post-secondary education in Canada. Had standards for post-secondary education been included in the legislation as they were for health, our conclusion might have been different. The Task Force on Program Review (Nielsen Task Force) report, *Education and Research*, anticipated our feelings on this point:

However, the federal government did not establish any national standards with respect to transfers for post-secondary education. Groups on all sides of the argument have tried to fill this apparent gap by imputing standards or intent which are not expressed anywhere in the legislation. There is continuing disagreement over the meaning of the Act, and the commitments of the governments. This is a serious disadvantage.²³

The Committee believes that EPF has been a destabilizing influence on federal-provincial relations because it encourages the two levels of government to blame each other for deficiencies in the levels of financial support to post-secondary education. When a provincial government is criticized for inadequate support, it responds that the federal government reduced the money for post-secondary education through its 1982, 1984 and 1986 amendments to the legislation. When

²³ Task Force on Program Review (Nielsen Task Force), *Education and Research*, (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1984), p. 26.

the federal government is criticized for reducing the money, it replies that the provinces are not spending it on education anyway.

The conclusions of the Nielsen Task Force review in this area are instructive:

In conclusion, the objectives of the EPF transfer are not clear and are a source of continuing controversy as to interpretation. It is questionable whether the arrangement is still appropriate. The problems in the EPF arrangement are sufficiently severe that serious consideration should, in the view of the study team, be given to other options. We note that provincial governments would likely offer them the combination of revenues and unconditionality with respect to post-secondary education that the present EPF arrangements provides. Nevertheless, in the view of the study team, it is of the greatest importance that the government develop a new direction in consultation with provinces.²⁴

Based upon the evidence presented, it would be logical for this Committee to call for the termination of the post-secondary portion of the Established Programs Financing arrangements. But finding an alternative to EPF — one which satisfies the fiscal requirements of the two levels of government and the needs of the post-secondary community, and is in keeping with Canadian constitutional realities — has eluded the federal government since 1952. In the first chapter we recounted how the per capita transfer which began in 1952 was refused by Quebec universities on the insistence of the Quebec government; it was viewed by Quebec as not in keeping with the constitutional division of powers. Only after changes were made in 1960 to the fiscal arrangements between the federal and Quebec governments were the universities in Quebec allowed to accept these transfers.

In 1967, the federal government attempted to meet the growing financial needs of the universities by introducing the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*. This statute recognized the truth that under the constitution, education is a provincial responsibility. But it did a lot more; it rolled federal support for post-secondary education in with general federal financial assistance to the provinces.

We also showed how this 1967 program led to problems. Because it was a "shared-cost" program, provincial governments felt that it was distorting provincial spending. The federal government, in turn, felt that it was not in control of its spending levels; furthermore, it felt that there was no recognition by the public of the substantial financial support for post-secondary education given by the Canadian taxpayers through the

²⁴ Nielsen Task Force, *Education and Research*, p. 26.

federal government. Finally, both levels of government were upset by the extent and complexity of the work involved in auditing the program.

The 1977 Established Programs Financing legislation was meant to eliminate the difficulties of the past. But, as we have shown, it was far from fully successful. **It may be that the principal error of the federal government in establishing EPF was its reliance upon one omnibus piece of legislation to address both the financial balance of the country and the generation of a high quality post-secondary system, while at the same time recognizing the constraints of the Canadian constitution.**

The weaknesses in past programs have demonstrated that solutions will not come easily. In the chapters which follow, we will examine some of the issues related to post-secondary education that, in our view, will have to be dealt with if a high quality post-secondary education system within Canada is to be achieved.

Chapter 3:

Equal Opportunity to Higher Education

Introduction

Almost everyone who appeared before the Committee commented on the importance of equal opportunity of access to our post-secondary institutions. We were pleased but not surprised that the principle of the right of access of anyone who is qualified and who has the desire to attend college or university was never questioned. This principle has been the major driving force behind the dramatic expansion of education throughout the western world.

There always has been a connection between religion and education. Moreover, since the time of Aristotle general education (as distinct from technical training) has been regarded as necessary for free people; hence the term, "liberal arts". Over the last three centuries these factors, the religious and the political, have led to the establishment of many colleges, especially in North America. In the affluent circumstances of the twentieth century, the view that education at the post-secondary level ought to be available to all able and willing to participate became the conventional wisdom. Post-secondary education for the most part has been the route to the learned professions. As our societies have come to rely more and more on highly complex technologies, education has come to be seen as essential to both private advancement and public prosperity.

Participation in post-secondary education increased dramatically in Canada after World War II. Public financial support for the access of veterans to universities was a demonstration of the belief in the advantages of encouraging young and talented people to continue their education. The push for equal opportunity gained great momentum in the 1960s. Sociologists and economists were claiming that education was the key to a brave, prosperous new world. Sociologists argued that social class was the single most important basis or overriding feature of socio-economic status in modern societies; occupational position in turn served as a crucial component of access to income and social status as property declined as the determining factor. As societies became technologically more complex and sophisticated, occupational training

increasingly came to be provided through the education system. Consequently, the amount of formal education attained by a person increasingly influenced his or her occupational choice.

Economists saw education as an investment that would yield high future benefits. For each additional level of schooling, net benefits could be calculated as the extra lifetime earnings associated with that level, minus the additional costs. According to the Economic Council of Canada in 1965, these net benefits, expressed as a return on investment accruing to the country, ranged between 10 and 15 per cent.¹ The Economic Council, in its *Second Annual Report*, stated:

The revitalization of education in Canada in the 1950s and 1960s is laying the basis for enlarging the contribution of education to Canada's future growth. This will be accentuated by a very much larger number of better educated young people who will enter the labour force in the remainder of this decade and in the 1970s. As already emphasized, these developments will not bring about a quick and substantial rise in the education stock of the labour force. Much of the benefit will be experienced in a prolonged and cumulative way over a period of several decades. But the benefits ultimately will be large. This reinforces the need for sustained and unflagging efforts to strengthen and extend the educational base for long-term future growth of the economy and the living standards of Canadians.²

Statements such as this gave strong impetus to the substantial growth in the post-secondary system in Canada, which saw full-time enrolment increase almost five-fold from 1960 to 1985.

The push for equality of educational opportunity at the post-secondary level continued unabated in the early 1970s. In Ontario, for example, the report of the Commission on Post-Secondary Education, entitled *The Learning Society*, held that: "The guiding principle of the province's policy of financing post-secondary education should continue to be universal access to appropriate education services for all who wish and are able to benefit from them."³

Canadians at large embraced the concept that more education was better. In a 1963 poll, the public revealed how completely it had absorbed this view: 60 per cent of Canadians agreed that a student should not leave school at age 16 even if he or she wanted to, while only 30 per cent said he or she should be permitted to do so.⁴ As if to

¹ Economic Council of Canada, *Second Annual Review* (December 1965), p. 91.

² *Ibid.*, p. 93.

³ Commission on Post-Secondary Education in Ontario, *The Learning Society* (Toronto, 1972), p. 147.

⁴ Paul Axelrod, *Scholars and Dollars: Politics, Economics and the Universities of Ontario, 1945-80* (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. 26.

convince by example, 39 per cent of Canadians in a 1965 poll confessed that leaving school too early had been their greatest mistake in life.⁵ In 1965, 89 per cent of Canadians agreed that more money for education would be needed in the next few years; only 7 per cent disagreed. A full 92 per cent of white-collar workers favoured increased funding and blue-collar workers showed an even higher appreciation for the value of staying in school than did professionals.⁶

With public opinion strongly in favour of increased participation, the universities and colleges in Canada expanded dramatically. Paul Axelrod in *Scholars and Dollars* describes the Ontario scene as follows:

The process through which individual universities expanded their facilities in Ontario occurred in a variety of ways. First, established institutions such as the University of Toronto, Western, and Queen's all undertook to increase their enrolments substantially throughout the 1960s. Second, denominational institutions in Ottawa, Hamilton, Windsor, Kitchener, and Sudbury were involved in a process of partial or complete secularization which led to government funding and then rapid expansion. Third, universities such as Lakehead and Guelph arose from the roots of existing institutes of post-secondary training. Finally, schools such as Brock and Trent developed from the activities of local community groups and evolved into chartered universities free of any formal association with other institutions of higher learning. York University can be viewed as a hybrid of the third and fourth approaches.⁷

In British Columbia, Victoria College, an affiliate of the University of British Columbia, received degree-granting status as a university in 1963; Simon Fraser University was established in 1965.

In all this heady expansion, the question of the quality of education never appeared at the forefront of the public debate. It was simply assumed that university administrators would never allow expansion to take place to the detriment of quality. The role of the university also never came into question; it was simply accepted that universities train the youth, advance our understanding of the world, and serve as the repositories of knowledge. The question of how graduates of our universities and colleges actually contributed to economic growth was overwhelmed by how much they contributed. It was presumed that as the economy became more complex, job requirements would be more complex while this in turn would lead to a greater demand for university and college graduates.

⁵ Axelrod, p. 26.

⁶ Axelrod, p. 26.

⁷ Axelrod, p. 55.

In his book, *The Culture of Professionalism*, Burton J. Bledstein shows that the notion of "professionalism" has been intrinsic to the views of middle class North Americans.⁸ The professions break the rigid class barriers found in the societies in which the majority of North Americans had their origins; they provide an opportunity for economic, social and personal advancement. As Bledstein makes clear, this has been true in North America since at least the middle of the nineteenth century.

Federal funding of post-secondary education passively supported the Canadian university system; as enrolment increased, federal transfers rose. The Canada Student Loans Program, established in 1964, was also part of the federal armament aimed at supporting the education of more and more Canadians. The Honourable Walter Gordon, then Minister of Finance, advocated the loan program with the argument that inadequate finances should not prohibit people from attending a college or university:

A university education or its vocational equivalent is the highest achievement of our educational system and it should be within the financial grasp of every young Canadian who is capable of making good use of it If we do not provide the means whereby all children with necessary abilities can share the privilege of higher education, then we are doing them a great injustice and denying our country a source of economic and intellectual benefit which we can ill afford to sacrifice.⁹

The Extent of Participation

The measures taken to encourage participation at universities and colleges in Canada have had their effect. Table 3.1 shows that full-time enrolment at colleges and universities increased from 163,000 in 1960-61 to 748,000 in 1985-86. It also shows that when these enrolments are converted to participation rates using the 18-24 year-old population as the base, participation has more than doubled, from 9.7 per cent to 23.2 per cent. For women, participation has more than tripled over the same period, from 7.4 per cent to 23.3 per cent. A closer examination indicates that growth in the total participation rate between 1975 and 1982 was due almost entirely to the increased participation of women.

A major drawback to the use of participation rates is the limited relevance of such information as an input to policy development. For example, a low participation rate in itself offers no insight into what

⁸ Burton J. Bledstein, *The Culture of Professionalism* (New York: Norton Press, 1976).

⁹ House of Commons *Debates* (July 14, 1964), p. 5442.

Table 3.1
Post-Secondary Full-Time Enrolment
(excluding Foreign Students)
and Participation Rates by Sex
1960-61 to 1985-86

	MALE		FEMALE		TOTAL	
	Enrolment	% of age 18-24	Enrolment	% of age 18-24	Enrolment	% of age 18-24
1960-61	100,612	11.9	62,531	7.4	163,143	9.7
1965-66	168,492	16.5	105,130	10.3	273,612	13.4
1970-71	288,737	21.9	186,811	14.3	475,548	18.1
1975-76	294,964	20.3	250,653	16.9	558,697	18.8
1980-81	316,468	19.3	293,083	18.1	609,551	18.7
1981-82	326,189	19.7	310,498	19.0	636,687	19.3
1982-83	347,643	20.7	332,695	20.2	680,338	20.5
1983-84	370,217	22.0	355,757	21.6	725,974	21.8
1984-85	377,965	22.6	368,367	22.7	746,332	22.6
1985-86	381,414	23.3	379,197	23.9	760,611	23.6

Source: Special tabulations for the Standing Senate Committee on National Finance by the Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

should be done, since the specific cause is never clear. It may mean that too few high school graduates are proceeding directly to college or university; alternatively, it may mean that too many of the young are dropping out of high school at an early age, thereby denying themselves the opportunity of attending a post-secondary school.

With the assistance of the Canadian Higher Education Research Network, a relatively new organization with a mandate to develop a national perspective for research in higher education, we asked Statistics Canada if data could be generated on the extent to which high school graduates are dropping out or moving directly to college or university. Table 3.2 sets forth the results produced in response to our request. This table shows the percentage of students who proceeded directly to college or university after high school graduation. (This percentage will hereafter be referred to as the transition rate.)

Table 3.2
Post-Secondary Enrolment Directly from High School
as a per cent of High School Graduates,
by Sex, for Canada *
1978-79 to 1985-86

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
MALES								
% of high school graduates to university	28.0	26.3	25.5	27.2	27.5	29.4	29.2	29.5
% of high school graduates to college	19.6	20.1	20.6	20.7	23.0	23.2	22.7	23.7
% of high school graduates to post-secondary	47.6	46.4	46.1	48.0	50.6	52.6	51.9	53.2
FEMALES								
% of high school graduates to university	22.1	21.3	21.2	23.1	24.2	27.2	28.4	29.2
% of high school graduates to college	19.7	20.4	20.9	21.6	23.1	24.1	23.3	24.0
% of high school graduates to post-secondary	41.8	41.7	42.1	44.8	47.3	51.3	51.7	53.1
TOTAL								
% of high school graduates to university	24.8	23.6	23.2	25.1	25.8	28.3	28.8	29.3
% of high school graduates to college	19.7	20.2	20.8	21.2	23.1	23.6	23.0	23.8
% of high school graduates to post-secondary	44.5	43.9	44.0	46.3	48.8	51.9	51.8	53.2

* These data have been calculated by the Education, Culture and Tourism Division of Statistics Canada especially for this study. They have taken into account the varying requirements for university and college entrance in each of the provinces.

Source: Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

The last row in Table 3.2 shows that from 1978-79 to 1980-81 the transition rate remained near 45 per cent. Since 1981-82, the transition rate has jumped dramatically, to just below 55 per cent in a five-year period. Also, these data show that while the transition rates for both men and women have increased considerably since 1980-81, the increase for women is even greater, rising from 42 per cent in 1980-81 to 53 per cent in 1985-86.

These transitions rates seem high, but for purposes of comparison, the only country that to our knowledge calculates such transition rates

is the Federal Republic of Germany. There, transition rates are slightly below 60 per cent; but while in Canada the rates are rising, in Germany they are declining. However, comparison of the rates in the two countries is difficult because the social, economic, and education structures are quite different. (To sound a note of caution, we add that these transition rates deal only with the movement of students directly from high school to college or university; they give no hint about the current influx of adults going back to school, nor do they reveal anything about the part-time student.)

Based upon these transition rates, **the Committee concludes that accessibility to college and university in its aggregate form is not a problem of national dimension.** With close to 55 per cent of high school graduates going directly to higher education — and with about 750,000 full-time students presently in our institutions, representing 23 per cent of the 18-24 age group — we believe that the federal government should not be disposed to advance policies or programs that are designed to encourage greater numbers of students to attend universities or colleges of Canada.

There are those who claim that enrolment will taper off, and even decline, in the 1990s and that encouraging more people into post-secondary schools is necessary at this time. We are skeptical about these or any enrolment forecasts because of the difficulty in making the necessary assumptions. For example, realistic assumptions made for the numbers of immigrants and for birth rates may be easy to make. However, those made for participation rates based upon the 18-21 or 18-24 age group are far more difficult. Rather than addressing this difficulty, most of those who make these forecasts assume a constant participation rate, which means that a fixed proportion of the 18-21 or 18-24 age group will attend a post-secondary institution over the period being considered. We have already indicated, however, that a growing percentage of high school graduates are going directly to college or university (see Table 3.3 below). In the face of these rising transition rates, the pool of high school graduates will have to decline, or the 18-21 or 18-24 source population will have to rise if the participation rate is to remain constant. In our view, guessing what enrolment will be in five years is a very difficult exercise; whoever makes such forecasts should not presume constant participation rates.

We asked Statistics Canada to make such forecasts for this study based upon their view of the most appropriate assumption for participation rates but were told that current departmental policy prevents them from doing so. The Committee regrets that this policy has been adopted; it hopes that Statistics Canada will reconsider its decision.

We are suspicious about forecasts of declining enrolments in the 1990s because they are based upon inadequate assumptions, particularly as regards participation rates. Enrolments were supposed to decline in the mid-1980s; this did not happen. The same may prove to be the case in the 1990s. In our view, if enrolments do decline in the 1990s, trying to increase accessibility across the board with general programs will not provide the remedy. **The Committee believes that the issue of accessibility is a distributional matter and therefore the focus should be on ensuring that there be fair access to higher education for adults, native peoples, the handicapped, and low-income groups, and furthermore that fair access should not be encumbered by provincial borders.**

It is not within our mandate to examine all these matters but we wish to comment on two of them: first, the provincial dimension, and second, participation from low-income groups.

Provincial Dimension

From Table 3.2 we see that for Canada the percentages of high school graduates who proceeded directly to post-secondary studies are high. When these same data are examined on a provincial basis, quite a varied picture emerges. Table 3.3 illustrates the transition rates by province for three years: 1979-80, 1982-83 and 1985-86.

Making interprovincial comparisons of transition rates is far from easy because of the structural differences in our high school and post-secondary systems. For example, Ontario has a system of Colleges of Applied Arts and Technology (CAATs) which provide technical and some general post-secondary training as an alternative to a university education; for the most part, CAAT graduates do not go on to university. Furthermore, Ontario retains a fifth year of high school and awards a graduation certificate after either four or five years of schooling. For the most part, five years of high school is required for university entrance while four years is sufficient for college admission. In Quebec, however, all high school students who wish to go to university must attend CEGEP for two years in the general program. Once these two years have been completed, the CEGEP general graduate requires three years of university to attain the Bachelor of Arts degree. In effect, the CEGEP general program serves the same purpose as the fifth year of high school in Ontario. The CEGEP system also offers a technical program. Students in this program receive training in specific skills. Like their counterparts in Ontario who complete the CAATs program, these graduates ordinarily do not go on to university.

In general, all provinces except Quebec and Ontario specify the successful completion of grade 12 as the basic requirement for university and/or college admission.

An additional complication is that the Alberta and British Columbia college systems are a hybrid between the Ontario and Quebec systems. These two western provinces offer both a transfer program for university entrance and a technical program. Other provinces such as Nova Scotia, already well endowed with post-secondary institutions, have chosen not to develop an extensive college system. Newfoundland is in the process of deciding whether or not to expand its college system somewhat along the lines of the CAAT system in Ontario.

Trying to make comparisons of transition rates among provinces is full of difficulties. For example, comparing the transition rate to college in Nova Scotia to that in Quebec is an "apple and orange" exercise; the two college systems are simply not comparable. Interprovincial comparisons of the direct movement from high school to university is also difficult. In Alberta and British Columbia, these percentages will be underestimated since some students who go directly to university do so from college. For Quebec, looking at the movement from high school to university means taking into account the movement from the last year of high school (equivalent to the 11th year of schooling) to the CEGEP general program and then to university.

Looking at transition directly from high school to post-secondary institutions, Table 3.3 shows that for both men and women since 1979-80, Nova Scotia, Quebec, Ontario and Alberta have transition rates consistently greater than the national average. Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and British Columbia, while below the national average, have transition rates which rise rather considerably over the three time periods. For Manitoba and Saskatchewan, the rates remain roughly unchanged over the three time periods. This varied pattern of transition from high school to post-secondary studies confirms to us that accessibility is a distributional matter; it depends upon the extensiveness of the college system in each province, the proximity of a post-secondary institution to the eligible student, the availability of student assistance, and many other factors. What is clear is that changing the pattern of accessibility is not likely to be affected by massive fiscal transfers like EPF.

Accessibility for Low-Income Canadians

Financial barriers to post-secondary education have predominated the debate on accessibility which began in the late 1950s. The Canadian Federation of Students (CFS) reminded the Committee of the concern:

Table 3.3
Post-Secondary Enrolment Directly From High School as a per cent of High School Graduates,
by Sex, by Province*

1979-80, 1982-83, 1985-86

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Canada
1979-80											
MALES											
% directly to university	27.8	23.2	41.6	26.8	27.6	30.2	35.5	27.4	17.8	17.1	28.0
% directly to college	5.2	7.9	9.5	6.9	24.1	18.8	4.7	4.5	32.5	19.3	19.6
% directly to post-secondary	33.0	31.1	51.1	33.7	51.7	48.9	40.2	32.4	50.4	36.4	47.6
FEMALES											
% directly to university	22.6	20.7	38.7	24.0	25.2	24.6	29.3	22.1	19.4	14.1	22.1
% directly to college	7.8	13.9	8.6	7.3	18.5	21.3	3.6	7.0	32.3	19.9	19.7
% directly to post-secondary	30.3	34.6	47.3	31.3	43.7	45.9	32.7	29.1	47.7	34.0	41.8
TOTAL											
% directly to university	25.0	21.8	40.0	25.3	26.3	27.2	32.1	24.7	16.5	15.5	24.8
% directly to college	6.6	11.3	9.0	7.1	21.0	20.1	4.1	5.9	32.4	19.6	19.7
% directly to post-secondary	31.6	33.0	49.1	32.4	47.4	47.3	36.2	30.6	48.9	35.1	44.5
1982-83											
MALES											
% directly to university	30.3	22.7	51.3	27.6	29.0	31.0	43.1	33.7	22.6	15.4	27.5
% directly to college	4.9	6.5	9.7	6.2	23.3	24.0	4.8	4.5	34.5	21.7	23.0
% directly to post-secondary	35.2	29.2	61.0	33.8	52.3	55.0	48.0	38.2	57.1	37.1	50.6

FEMALES

% directly to university	29.2	25.6	44.9	26.8	28.3	26.6	34.3	28.2	19.3	13.8	24.2
% directly to college	8.0	17.1	7.4	7.8	21.2	24.5	4.2	7.4	34.8	21.5	23.1
% directly to post-secondary	37.2	42.7	52.3	34.6	49.5	51.1	38.5	35.6	54.1	35.2	47.3

TOTAL

% directly to university	29.7	24.3	47.7	27.2	28.7	28.7	38.5	30.7	20.8	14.5	25.8
% directly to college	6.5	12.4	8.1	7.0	22.2	24.3	4.5	6.1	34.7	21.6	23.1
% directly to post-secondary	36.3	36.7	50.7	34.2	50.8	52.9	43.0	36.8	55.5	36.1	48.8

1985-86**MALES**

% directly to university	32.0	29.1	56.1	34.6	26.0	32.5	34.4	29.2	26.7	17.4	29.5
% directly to college	11.4	4.3	6.3	7.8	26.6	25.4	4.9	3.3	38.7	28.1	23.7
% directly to post-secondary	43.4	33.4	62.4	42.5	52.5	58.0	39.3	32.5	65.4	45.6	53.2

FEMALES

% directly to university	35.3	34.0	55.9	33.6	27.8	30.9	31.6	28.5	27.1	16.0	29.2
% directly to college	12.5	10.8	10.2	7.0	27.9	25.0	4.9	6.3	36.7	28.8	24.0
% directly to post-secondary	47.8	44.8	66.1	40.5	55.7	55.9	36.5	34.8	63.8	44.8	53.1

TOTAL

% directly to university	33.7	31.7	56.0	34.1	26.9	31.7	32.9	28.8	26.9	16.7	29.3
% directly to college	12.0	7.9	8.4	7.4	27.2	25.2	4.9	4.8	37.7	28.5	23.8
% directly to post-secondary	45.8	39.6	64.4	41.4	54.2	56.9	37.8	33.7	64.6	45.1	53.2

* These data have been calculated by the Education, Culture and Tourism Division of Statistics Canada especially for this study. They have taken into account the varying requirements for university and college entrance in each of the provinces.

Source: Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

Not only is the quality of post-secondary education declining, our institutions are becoming less and less accessible to people from low-income backgrounds. Broadly accessible post-secondary education is not yet a decade old and is quickly becoming a dream of the past. Rising tuition fees, inadequate student assistance programs, heavy debt loads and high returning student unemployment rates are all factors in making our system less accessible.¹⁰

Tuition fees, incidental fees, costs of room, board, and transportation are examples of items which are considered financial impediments for qualified students from low-income families. The CFS indicated that the effects of rising tuition fees is to increase the student debt load, which young people from lower-income groups are less willing to incur:

As was mentioned before, tuition fees are rising rapidly. An increasing portion of student assistance is given in the form of loans rather than grants, which leads to higher and higher debt loads. Students are graduating with debts of \$10,000, \$15,000 and even \$20,000 for a bachelor degree. A study carried out by Paul Anisoff shows that tuition fees and debt loads are the two most significant barriers to post-secondary education for people from low-income backgrounds. If the present trend continues, post-secondary education in Canada will become a privilege of the wealthy.¹¹

In a background paper prepared for the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario (Bovey Commission), the author, David Stager, argued that rising tuition fees are unlikely to have much effect on enrolments because fees represent only a small portion of the costs of a university education:

When foregone earnings are taken into account, tuition fees represent less than ten per cent of students' costs. An increase in fees of ten per cent would thus be an increase of only one per cent in the total cost of education.¹²

But decisions to attend university are not based solely upon tuition fees. The effects of lower-income family background on post-secondary attendance are often felt long before graduation from high school is a prospect. This conclusion was apparent more than a decade ago to the Honourable Bill Davis, then Premier of Ontario, who is reported to have said:

... the problems of low-income students originate long before the post-secondary level — often as far back as Grade 2. Even if

¹⁰ *Proceedings*, Issue No. 35, p. 8.

¹¹ *Proceedings*, Issue No. 35, p. 9.

¹² David Stager, *Accessibility and the Demand for University Education* (Toronto: The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, 1984).

university tuition were free . . . many of these students would never get to university.¹³

The Committee believes that when a student is unsettled or lacks motivation, educational costs often are stated as the reason for dropping out after high school. We are supported in this view by a recent Council of Ontario Universities study on accessibility:

... a well-motivated student with the requisite high school preparation can attend university in Ontario, although he (or she) may have to live in a spartan manner or work part-time. Increasing accessibility beyond this minimum probably involves increasing opportunities for prospective students who are ambivalent, poorly motivated, inadequately prepared, or misinformed about the value of future education.¹⁴

The Committee is also convinced that even if tuition fee levels fell to zero, the percentage of high school graduates who fail to go directly to college or university would not be affected substantially. Public elementary and secondary education is already costless to the users, yet there are still a substantial number of functionally illiterate people in Canada.

We recognize that in Sweden, where there are no tuition fees, students from high-income families are more likely to choose longer university programs.¹⁵ When the Association of Community Colleges of Canada (ACCC) appeared before the Committee, they indicated that in Canada, it is the colleges which are the vehicle of universal access for Canadians to a post-secondary education. We suspect that there is a great deal of truth in this statement, particularly because colleges are closer to the homes of students, and the programs are shorter.

Nevertheless, this is a point which disturbs the Committee. If the ACCC is correct, then high school graduates from lower-income families, living in provinces with less well-developed college systems, or even none, are less likely to attend post-secondary institutions. We do not think that this should be the case; accordingly, we believe this issue should be considered within the context of a full review of student assistance, which is sorely needed.

We are also mindful of the findings of a 1981 study by Robert Pike who concluded that for Canada:

¹³ The Hon. Bill Davis, Premier of Ontario, as quoted in *The Toronto Star* (March 30, 1971).

¹⁴ Laura Selleck, *Equality of Access to Ontario Universities* (Toronto: Council of Ontario Universities, 1980), p. 13.

¹⁵ Stager, p. 29.

there was no indication that the university expansion (in the 1960s) had been accompanied by more than a small increase in the participation rates of students of lower class origins relative to the participation of students from the more privileged classes In other western countries . . . the picture would appear to be generally similar: for example, in Britain, France and the United States . . . the state universities and the prestigious private institutions continue to draw from predominantly middle and upper middle class populations.¹⁶

In view of the fact that tuition fees have remained relatively stable while incomes have risen, this conclusion concerns us. It means that access to post-secondary education does not begin with zero or low tuition fees; it begins as an issue very early in the child's life. Education is very important to some families, but not to others. It is more often important in families where the parents have received higher education. Overcoming this is not a matter of better student aid; it is a matter which must be addressed early in the child's career, possibly as early as grade two, as suggested by the Honourable Bill Davis.

In their study, *Becoming Adult in a Changing Society*, undertaken for the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), James S. Coleman and Torsten Husen have demonstrated the current concern in all western countries about the link between family, school, and higher education. For these authors, it is the school system which must change dramatically to accommodate these young people whose relationships with their families does not strengthen the importance of the increased levels of education.

Conclusions

We have shown in this chapter that getting more young people to attend college or university should not be one of the chief objectives of the federal government in the field of post-secondary education. Our data on transition rates show that close to 55 per cent of high school graduates move directly to college and university. In so far as improving accessibility is concerned, the priority should now shift to removing disparities among specific groups. **Improving accessibility for people from lower-income families and facilitating re-entry for adults cannot be achieved by massive federal transfer programs like EPF. Rather, these problems are dealt with by programs aimed at specific problems.**

¹⁶ Robert Pike, "Sociological Research in Higher Education in English Canada 1970-1980: A Thematic Review" in *Canadian Journal of Higher Education* (Volume XI, Number 2, 1980), p. 5.

Furthermore, student aid programs will only have a marginal effect on participation by children from lower-income families. In order to increase their participation, programs would have to be targeted to helping them much earlier in their educational careers. Also, a greater commitment will be necessary to address the educational needs of their parents. We must emphasize however that these are not areas where the federal government has any jurisdictional responsibility.

Chapter 4: Research and Excellence

Introduction

In this chapter we shall deal only with the research work that is financially supported through the general operating grants of the universities and through the direct grants which academic scholars and scientists receive from either the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC) or the Medical Research Council (MRC). We will not examine the research done within federal government departments or agencies, such as the work done at the National Research Council or at research stations of Agriculture Canada. In this regard, however, the Committee believes that the government should review the effectiveness of in-house research in comparison to contracting out to the universities.

In our efforts to promote excellence at our universities, research holds a central place. The public views research as important because it aims at and often achieves specific results. But the achievements of research are far more complex than that. A definition of university research which the Committee likes is found in a pamphlet entitled *An Anatomy of Research*.¹ This definition classifies research into three parts: the elements of research form the first part; the spectrum of activities which comprise research form the second; and the values of research to society form the third. These three parts are described below:

- | | |
|----------|---|
| Part One | Research is the creative work of an energetic mind stimulated by curiosity about a problem of understanding. The force which drives research is what the poet Wallace Stevens took as his major theme, man's rage for order. |
| Part Two | Both frontier research and reflective inquiry are part of the spectrum of man's understanding because research combines data and ideas in connections which are often made with bewildering complexity; research is separated |

¹ John Leyerle, *The Anatomy of Research*, (Toronto: University of Toronto, Office of Research Administration, 1976), pp. 2, 5 and 7.

into types for purposes of categorization, not for correspondence with the activities of research itself.

Part Three Research is valuable for its results, for its capacity to vivify university teaching, and for the way it fosters intellectual curiosity in those educated in a research-oriented university. These three values combine to form a fourth value, namely a reservoir of trained people and equipment at a university doing research over a wide variety of subjects.²

In this chapter we examine two research themes which dominated our hearings: underfunding and the deterioration in quality. In drawing conclusions and making recommendations about these themes, we have kept in mind the above definition, particularly its observations that separating research by type does not correspond with the true activity of research, and that achieving results is only one of its values to society.

The Underfunding of Research

When the AUCC appeared before the Committee, they stated that in their view this government has been negligent in failing to meet the needs of the three granting councils as indicated in their five-year plans:

In February of 1986, the Minister of Finance announced the guaranteed funding levels for three federal granting councils for the fiscal years from 1986-87 to 1990-91. Despite a claim that federal support to the councils will increase by \$315 million over that period,³ the fact remains that the guaranteed base of budgets of the councils will be frozen during the next five years, except for a modest increase in 1986-87. If we assume an inflation rate of only 4 per cent annually to 1990-91, the purchasing power of the assured base for funding for the councils of grants will decline by 18 per cent to the end of the decade.

We supported the five-year plans of the three granting councils and we believe that the levels of funding called for in these plans must be provided if Canada is to compete successfully with its major international competitors in the coming years. The base funding guaranteed for the councils for the next five years is, in our view, clearly inadequate.⁴

Many witnesses recounted the effects of underfunding on the state of research facilities in universities and the equipment the researchers must use. However the underlying theme that ran through all testimony

² *Ibid.*

³ The claim by the federal government that the granting councils' budgets will increase by \$315 million is based upon the necessary criterion that the private sector will provide an equivalent matching grant.

⁴ *Proceedings*, Issue No. 45, p. 9.

was not the insufficient support for university research in general, but the inadequacy of support for the overhead costs of research.

Mr. David G. Vice, President of Northern Telecom, stated that the research supported by the granting councils covers none of the overhead costs:

Zero overhead means that the grant does not pay for any indirect costs and for many of the direct costs associated with the proposal. Thus NSERC grants do not pay for light, heat, laboratory space, secretarial support, or other administrative services. They do not cover released time for the principal researchers for support services within the laboratory. All of these costs fall on an already strained university budget. Grants with zero overhead pay only for equipment immediately needed by the project, along with stipends for the graduate students and research assistants who are fully involved with the proposed work.

While the situation varies considerably from institution to institution, the dearth of reliable and up-to-date equipment in many universities has come to such a pass that there is an understandable fear of negative publicity. Stories abound, however, of antiquated technology, mainframes that are so overused that undergraduates are forced to log-on after midnight, and electronic gear that should have been abandoned many years ago forced back into continuing use.⁵

It may be that the situation has become far worse than Mr. Vice described. While the granting councils do not have a mandate to meet any of the overhead costs of research, some universities have become less generous in meeting these costs, thereby forcing some researchers to misuse granting council funds. Dr. J. Fraser Mustard, President of the Canadian Institute for Advanced Research (CIAR), compared the inadequacy of research support in Canada to the situation in the United States:

In the U.S. institutions, where the full costs of research are funded, if you are moving with the research field and are successful with it, you can keep on growing provided you are successful in receiving the money, because you are receiving the full cost. Whereas, the more successful our institutions become, the more they have to penalize their education budget, which puts on a very tight frame of competition and pressure within the institution. Basically, I am referring to freeing our system up by paying those actual indirect costs, which I think is something the federal government could do and which does not contravene our federal-provincial relationships, in my naive understanding of the political structure of Canada.⁶

⁵ David G. Vice, *Post-Secondary Education In Canada: A Capital Investment*, (Northern Telecom, January 1986; A Submission to the Standing Senate Committee on National Finance), Part II, p. 17-18.

⁶ *Proceedings*, Issue No. 36, p. 10.

Dr. Pierre Bois, President of the MRC, also indicated the need for such funding:

Unquestionably, there is an urgent need for adequate funding for indirect costs, otherwise the whole of the research effort in the health sciences will be compromised.⁷

Dr. Douglas Wright, President of the University of Waterloo, told us that the University of Waterloo was particularly vulnerable to the lack of funding of overhead costs. He indicated that some "research universities" are reaching the point where they can no longer accept any additional research grants.

For research funding, there are several reports and analyses that say the capacity of the universities to carry on research at the margin has been exhausted and that now the federal research granting councils must move to fully funded research support. We believe that such investment would produce an enormous return from the research universities that are so important to this country. The recently published Natural Sciences and Engineering Research Council five-year plan proposes a move in this direction.⁸

The existence of research universities is not a new phenomenon. Research universities became dominant in Europe, especially in Germany, in the nineteenth century as experimentation in science became a key feature of the development of knowledge, and as the scientific method entered our culture as an accepted way to acquire knowledge. While this German influence was especially relevant to the development of American universities, the Oxford-Cambridge traditions predominated in the early years of most Canadian schools. In more recent years, as research activities have grown in importance at many Canadian universities, the issue of the funding of the overhead costs of research has also grown in importance. Dr. Wright graphically described the plight of Canadian universities, compared to their American counterparts, in their struggle to meet overhead costs:

In fact, it is through (overhead costs) that the great American universities are able to survive. I think it is important to note that it is often said there is no Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Canada or, for that matter, no Harvard. In fact, if MIT were removed from Massachusetts to Canada, it would shrivel up and die under our policies; it could not survive.⁹

In 1986-87, the three granting councils expect to receive a total amount of \$562 million; \$70 million or 12.5 per cent of the total to the

⁷ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 25.

⁸ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 8.

⁹ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 11

SSHRC; \$324.1 million or 57.7 per cent to NSERC; and \$167.9 million or 29.9 per cent to MRC.

After 1967 the federal government gave indirect support to the overhead costs of research through its fiscal transfer payments under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967*. Under this statute, the federal government agreed to meet 50 per cent of the eligible operating expenditures of the post-secondary system in each province. Included in these eligible expenditures were many of the items which make up the overhead costs of research, items such as heat, light, office space, computer facilities and administration. In this way, half the overhead costs were borne by the federal government through these general transfers. But since the enactment of EPF in 1977, the only relationship between federal transfers and the proportion of the overhead costs of research covered has been in respect of the volume of research activities carried out in 1975-76, which was the base year for determining the EPF entitlement.

The provincial governments also do not provide specific direct support for the overhead costs of research in universities. For the most part, they provide general operating grants to their universities on the basis of enrolments or on the basis of increments over previous years. If a university chooses to put greater emphasis upon research, it must draw the money to pay the overhead costs from its general grants or other sources.

The problem has been exacerbated in the past five years as universities have tried to wrestle with scarce financial resources and unabated demands from all their component parts. Dr. Bois summed up this problem in the following way:

The Canadian system developed very well during the sixties and early seventies and provided for the establishment of a significant research base in biomedical research in Canadian universities. The situation deteriorated, however, by the mid- to late-seventies with the shrinkage of university budgets. The universities found it progressively more and more difficult to assume the overhead costs of research. Some of the funds provided by MRC to cover the direct costs of research were requested and diverted to cover "other costs" that in the past had been considered the responsibility of the universities, such as auxiliary assistance, maintenance of animal facilities, services like photography, xeroxing and computers.¹⁰

This approach — the funding of the direct costs of research through the granting councils, with the overhead costs being paid

¹⁰ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 24.

through general grants from the provinces to the universities and teaching hospitals — follows the British pattern. The opposite is the case in the United States; there the granting councils cover both the direct and overhead costs of research.

The Committee believes that the overhead costs of research must be financed adequately; it recommends that the budgets of the granting councils be increased to meet this need. While all three granting councils support this recommendation, both the SSHRC and MRC warned that if the granting councils were to include an amount in their grants to cover overhead costs, this would artificially inflate their budgets, thus giving the false impression that more research is being supported. Some concern was expressed by MRC representatives that increasing the size of the grants could increase the influence of the granting councils over universities. The Committee is not convinced of this; **the universities are so disproportionately dependent on provincial grants that increasing the proportion funded by granting councils probably would be a positive step.** The Committee believes that **this is to be preferred because funding through granting councils is determined on the basis of quality, a criterion which we believe should receive greater and more critical attention in determining the overall level of university funding.**

While he supported increased funding of universities to meet the overhead costs of research, Dr. William E. Taylor, President of SSHRC, warned the Committee that there is considerable uncertainty about how to measure these costs. Universities calculate their overhead costs differently; funding the actual overhead costs of each grant in each university could lead to accounting problems. We note, however, that this is done in the United States without seeming to overburden the system; we believe it should be investigated for use in Canada.

In 1982, the Canadian Association of University Business Officers (CAUBO) produced a document entitled *Report on the Costs of University Research*.¹¹ CAUBO's objective was to arrive at a universal formula for supporting these overhead research costs. CAUBO identified the overhead costs of research for four major faculty groups:

1. education, including physical education;
2. humanities, fine arts and social sciences;
3. business, administration and law; and
4. physical and applied sciences.

¹¹. Canadian Association of University Business Officers, *Report of the Study on the Costs of University Research* (August 1982).

Medical research as funded by MRC was excluded because much of this work is carried out in hospitals where the operating costs are paid for from different sources and the overhead costs are calculated differently.

CAUBO has estimated that the overhead costs of research can range from 50 to 104 per cent of direct costs, depending on the definition of direct costs. **The Committee thinks that the Canadian Association of University Business Officers' study on the overhead costs of research is a very useful contribution to the determination of the value of the overhead costs and could be used as the basis for developing a formula for funding the overhead costs.**

CAUBO's advice already is being used by the Department of Supply and Services (DSS) in their guidelines to government departments that contract for research with universities.¹² This directive sets the contribution to the overhead costs at a maximum of 65 per cent of the direct payroll costs. Because the DSS guideline is set as a maximum, government departments such as Transport and Agriculture have attempted to contract with university researchers at less than 65 per cent. When the university administration suggested that the academic researchers not sign such contracts with less than 65 per cent for overhead, academics have protested that they will lose these contracts to staff at other institutions that will accept less than 65 per cent; further, they believe this situation will ultimately harm the reputation of their universities because the quantity of research they do could dwindle considerably. To exacerbate the problem, some government officials are reported to have told researchers that if they insist on 65 per cent for overhead costs, less will be available for the actual research. Officials from some universities in Ontario and New Brunswick have recounted their experience with such tactics.

It would seem that government departments are taking advantage of the present situation by playing the academics against the university administrators. **The Committee recommends that when government departments conclude agreements with academics for contracted research, an additional, non-negotiable 65 per cent of the payroll costs be included for overhead.** We appreciate that this may upset some academic researchers because less may be available for the direct cost of contracted research, but we believe that less research adequately funded is better than more research inadequately supported. The departments should not be permitted to attempt to exploit the universities.

¹² Department of Supply and Services, "Pricing of Research and Development Contract with Universities and Colleges", Directive No. 4005 (May 31, 1985).

The Deterioration in the Quality of Research

In the beginning of this chapter we provided a definition of research, one part of which addressed its benefits. Often we take these benefits for granted without considering either the substantial efforts and dedication required by scholars and scientists or the importance of establishing and maintaining a salutary climate in which to conduct the research work. Yet many of the witnesses indicated that the quality of our university research is threatened. This is not a matter of research being worse today than a decade or two ago; rather, it is the fact that our approach to research and the methods of funding it are out of tune with current requirements. In this context, it is the international reputation of our universities that is at stake. When Dr. Ron Watts, who had been a member of the Bovey Commission, was asked whether Canadian universities were "third rate", he indicated that an unpublished study prepared for the Bovey Commission led him to conclude that with respect to research "most of our universities would be in the top quartile of American universities, but that few are in the top decile."¹³

In responding to the charge that Canadian universities are mediocre, Dr. George Connell, President of the University of Toronto, stated:

So if you use the term "mediocrity", I think that might suggest that on the average our universities do not reach the very highest points, but, I think within universities you do find experiences which do reach those high points.¹⁴

It would seem that while there may be pockets of quality scholarship in Canada research in general at Canadian universities is failing to reach the high quality levels attained at leading universities throughout the world.

One factor contributing to our fair-to-good, but rarely excellent, rating is the perception of the way in which quality research is accomplished. At one time a highly qualified researcher, once so identified, was funded in whatever subject he or she chose. But today the nature of research is different. Dr. Steven Muller, President of Johns Hopkins University, claimed in an article in the *New York Times* that research today is multidisciplinary and highly dependent upon collaborative efforts. He stated:

At Johns Hopkins today, and presumably at the nation's other major research universities as well, every interesting idea being advanced

¹³. *Proceedings*, Issue No. 22, p. 23.

¹⁴. *Proceedings*, Issue No. 47, p. 22.

cuts across existing disciplines and draws on scholarship from several colleges.

Lawyers, mathematicians and economists now work together to contain hospital costs. Astrophysicists are working with chemists to study the earth's atmosphere. Philosophers may soon be collaborating with linguists, psychologists, neurologists and engineers to probe the secrets of the brain. Such ventures represent the cutting edge of research in higher education today. They also represent a fundamental challenge to the internal structure of the contemporary research university.¹⁵

He concluded the article as follows:

At this point, then, the American major research university confronts, ever more sharply, a structural crisis. The progress of knowledge and the urgent need for support demand multidisciplinary reintegration and collaboration, while the existing structure is departmentalized and excessively individualized.¹⁶

Dr. Taylor told us that more interdisciplinary research is necessary in the social sciences since "insights and understanding of problems are often best seen from a multi-disciplinary perspective and through persistent focused research."¹⁷ Dr. Bois made the same point regarding medical and health research when asked by the Committee how he would like to see medical research organized:

If you would like me to reorganize the system, I would say that perhaps it would be better, probably, if all the activities that are relevant to medicine and health were within one large organization — (this would yield) better contacts, and, in the end, probably a better analysis of a number of problems.¹⁸

Dr. Mustard illustrated the need for interdisciplinary research by using as an example the health status of a population. He said that most people believe that health care, as administered by the medical profession, is an important determinant of health status. Drawing on the work of Tom McKeown on tuberculosis, he indicated that the substantial drop in the mortality rate from 400 per 100,000 to 20 per 100,000 in the mid-1800s in England occurred before medicine had any practical impact. The factors influencing this change were social, cultural and economic.¹⁹

¹⁵ Steven Muller, "Newest Research Ideas Coming from Centres: Multidisciplinary Activities Challenge Structure", in *New York Times Education Fall Survey* (November 10, 1985), p. 23-24.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 5.

¹⁸ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 29.

¹⁹ Thomas McKeown, *The Modern Rise of Population* (London: Edward Arnold Ltd., 1976), p. 50-51.

A second example given by Dr. Mustard showed that the death rate in the United Kingdom increases six-fold after people become unemployed. He indicated that, at the CIAR, he has been interested in looking at the effects of unemployment and other economic, social, and cultural changes on the health status of the population. He stated:

I have been trying for two and a half years to put this program into place; that is, in effect, to find a leader out of the social sciences who could head this project in Canada. It has international ramifications. It has not been done in any other country; the Swedes have not been able to do it yet. They want to marry the life sciences and the social sciences so as to ask some fundamental questions about what is going on here. It can now be done with modern epidemiology techniques, and so on. We would like to put it in place. It is through an attempt to bring that about that I have learned that we simply do not have the strength in the social sciences in Canada to do so. I am not sure of the life sciences, either, but I am more optimistic about them.²⁰

This is a sorry comment on the ability of our social scientists — but even more so on the ability of our researchers in general and on those responsible for financing research — to frame the questions that encourage such interdisciplinary research. This problem became very real recently when an effort was made to bring together social scientists from various disciplines for the Macdonald Commission. The Commission felt so strongly about the isolation of the disciplines that they had this to say:

We have also discovered a considerable degree of disciplinary isolation. Economists, political scientists and lawyers working with this Commission were happy to try to work together, but it became obvious at an early stage of our project that they had had little experience in doing so. This situation left Commissioners and staff with significant problems in trying to devise an integrated approach to the materials available.²¹

We suspect that the criticism is equally valid for the medical and natural sciences.

The three granting councils do not have any intercouncil program to encourage interdisciplinary or collaborative research. Rather than actively encouraging the research community to collaborate and venture into new areas, the three councils have supported only passively interdisciplinary research by dealing with requests on an ad hoc basis. The result is virtually no projects supported jointly by two or more councils.

We suspect that there is insufficient interdisciplinary research being conducted today but the testimony we heard was inconclusive.

²⁰. *Proceedings*, Issue No. 36, p. 30.

²¹. Macdonald Commission Report, Vol. 2, p. 755.

This question warrants more attention; it is one which the Research, Science and Technology Committee in the House of Commons might wish to consider. If this kind of collaboration is found to be inadequate, an option to be considered might be to index to inflation the base budgets of the three granting councils on the condition that this increase be used, as a minimum, to support interdisciplinary research.

But even collaborative efforts on occasional specific projects is not enough. The bringing together of scholars, scientists, technicians and support staff in one centre on a reasonably permanent basis is also an essential prerequisite for the increase of our knowledge. Dr. Mustard pointed out that teamwork is the key at the Canadian Institute for Advanced Research (CIAR):

We are doing that on a national basis and linking the people together through modern communications technology and through the simple device of a travel budget that allows them to interact with each other for periods of time. Having selected the field and identified the talent, we recruit the faculty members as fellows of the Institute; we pay their full costs; they become our fellows. We are like an MIT or a Princeton. We select the field; we select the people; but leave them in the university.²²

In response to the recognition of the importance of creating teams of highly qualified talent to generate research of an international calibre, much attention has been given recently to the possibility of supporting research centres. In 1983-84, the secretary of state supported this flurry of activity by creating a Centres of Specialization Fund to assist universities to create new capacities or improve existing strengths in research and human resource development. This program, which ran for just over two years, distributed approximately \$25 million. While the Fund had some successes, it also had its drawbacks. First, it was designed to be short-lived and therefore did not serve the needs of centres which required multi-year support to pursue long-term research but had no other sources of funding. Second, it was administered by the secretary of state and viewed by some provinces as susceptible to political interference. Third, the Fund supported some new initiatives and therefore was susceptible to the criticism that bureaucrats were picking winners rather than supporting winners wherever they have emerged.

At about the same time as the conclusion of the secretary of state program, the Johnson Report called for the creation of a "centres of excellence" program as the vehicle for "mobilizing the resources and the talents of this large and sparsely populated country into a kind of critical mass."²³ These centres would, for the most part, be institutes

²². *Proceedings*, Issue No. 36, p. 12

²³. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose*, p. 34-35.

within universities, but separate from individual faculties. Their location, their areas of study, and their funding vehicles would be determined by a blue-ribbon committee.²⁴ Every witness who addressed the need for centres of excellence agreed that they are a necessary engine for pushing Canadian research to the forefront. Some argued, however, that centres cannot be created by a blue-ribbon committee because governments have never been successful in creating winners. The Committee agrees with this remark and supports the following assessment by Dr. Wright of the Johnson Report's blue-ribbon committee:

There has been talk of centres of excellence, as in the case of Mr. Johnson's report, and I agree with all of his report — except where he talks about centres of excellence, because he suggests that somehow some ministers or deputy ministers in Ottawa might be able to designate excellence. With the greatest respect, excellence must be won, not only once but every day, through what we do. What I think we need are systems of finance more like the American, which reward achievement, thereby establishing excellence and supporting it when it is achieved, but demanding that it continue to be performed, thereby creating great stimulus of others to perform in that same fashion.²⁵

We believe that critical masses of talent should be encouraged in Canada. Yet support by NSERC is focused upon the individual. To exacerbate the problem, the individual researchers are supported regardless of where they undertake their research. No special effort is made to support quality work at selected locations across Canada so to encourage the formation of the "critical masses". Quality research, particularly in the natural sciences, requires more than top quality researchers; the gathering of a team including technicians and other support staff does not occur easily or quickly.

If research centres are required, we must consider how they are to be created. Proposals for research centres to generate excellence at our universities are common; however, the designation "centres of excellence", the term most frequently used, is unfortunate. First, often it does not describe accurately what is being recommended. Second, it is invidious.

Our stress on excellence in research should not be construed as calling into question the proposition that the formation of young minds by our universities is of vital importance in any society; the expression "transmission of knowledge", which reminds one of Dickens' "Mr.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁵ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 19.

Gradgrind", is dangerously misleading. Nor do we subscribe to the distinction between "teaching universities" and "research universities": successful teachers always are doing research of the kind appropriate to their fields. Subject to what we have said about overhead costs, that kind of research already is being supported more or less adequately by the universities through faculty salaries and by the granting councils. What we have in mind now is centres of fundamental research, places where scientists can concentrate on research. We do not say "scholars and scientists" because we think that research of the kind done by scholars in the humanities and the social sciences for the most part could be done reasonably well within the standard university framework if adequate provision is made for sabbatical leave by restoring for example the leave fellowships cancelled by SSHRC in October 1986. Alternatively, we do not wish to exclude any social science research or any medical research that impacts on or interrelates directly with the fundamental natural science research.

What was required in the past when fundamental scientific research was to be undertaken was relatively simple: able, industrious scientists and appropriate equipment. At least two new considerations have become important. First, the rapid pace of the advance of research and the fact that often the traditional departmental structures of universities no longer correspond to the realities being studied mean that institutional circumstances fostering cooperation are necessary. Second, the cost of the most modern equipment in some fields, particularly in the natural sciences, is so high as to be prohibitive unless shared by a number of users.

We believe that fundamental research is most likely to be done at least cost and most successfully in a university environment. For one thing, the questions, enthusiasm, and encouragement of first-class students help motivate and support the research scientist; in a sense, they give him or her a demanding audience. What we have in mind is an arrangement in which a scientist would devote, as an example, one third of his or her time to teaching, with one third of his or her salary coming from ordinary university funds.

What is to be supported? Clearly the project model is attractive: it requires the statement of objectives, the description of methodology, and a timetable — all features highly attractive to the careful administrator, who feels obliged to demonstrate that value is likely to be received for money granted. The defect is that fundamental research often cannot be accommodated by a strictly applied project model. Consequently, the full costs of long-term programs of research should be supported through the core funding of the activities of specific research centres at designated institutions.

Let us assume that the Government of Canada agrees to support the research programs of designated centres at Canadian universities. The question then arises: which centres are to be supported? Some will argue that the universities that already have established their primacy in research ought to be selected. Others will say that since establishment feeds indolence, both justice and efficacy require that the competition be reopened frequently. It is hardly necessary to remind Canadians that the selection of a site for the capital of the Province of Canada proved too difficult for the politicians of that day, and that even with "Royal Guidance" it was found necessary to make an entirely new beginning, in Ottawa. Yet in the present situation there are many reasons why the investments and achievements of the past should be used as the foundations for future work; we cannot afford to make a new beginning in a strictly federal setting.

We submit that regardless of where they are located these research centres, properly run and financed, will be of great value to all the universities in Canada, indeed to all Canadians. Without them we will be increasingly dependent on the universities of other countries for new faculty members, new insights, and new discoveries.

Conclusions

In this chapter, we have argued that if quality research is to be achieved, the methods of funding must be overhauled. While more money is needed, the Committee cannot support the view that pumping more money into research — on the maxim that more is better — will be good for Canada. While adequate financing is a necessary ingredient to generate excellence in our research capacity, it is not sufficient. The analysis in this chapter has pointed out a number of deficiencies in the Canadian approach to the financing of research. In this concluding section, we now pull these thoughts together and make recommendations in a number of areas.

First, more money is needed to support the overhead costs of research; the old method of covering these costs through the general operating grants of the provinces no longer is working. If the federal government expects high quality research from its expenditures through the granting councils, it must be prepared to pay the overhead costs. We already have stated that the federal government should take steps immediately to fund the overhead costs of research. We anticipate that this could cost upwards of \$500 million annually. Full details should be worked out among the appropriate government departments, the three granting councils which would be responsible for administering this scheme, and other interested non-government bodies.

Second, while supporting an increase in the budgets of the granting councils to cover overhead costs, the Committee does not believe that the councils should receive any further financial support over the next five years to fund their existing activities. They already are eligible for additional financing through the recently announced "Matching Grants" scheme. Nevertheless we believe that the councils must make a greater effort to recognize and focus on the priorities of the country. We believe that they should consider reallocating existing funds to meet public priorities rather than pressing for additional resources to do so. For the scientists who receive the grants, they must recognize that these grants represent public money and, as such, there is a need for some degree of accountability. **The Committee recommends that the granting councils find ways of communicating to the public the results of the work they support, and that they build mechanisms to ensure this communication continues.**

Lastly, in the course of our study we considered the reputed deterioration in quality of research, particularly in the natural sciences. We believe that the root of this deterioration lies in the fact that NSERC is primarily involved in supporting individual researchers wherever they happen to be. This is highly commendable as support for normal university work; however it will not generate and sustain the needed concentration of research talent if research excellence is to be achieved. **We also recommend that a Centres of Research Council be created to make grants in support of the full costs of fundamental research in the natural sciences by financing the operations of designated research centres with approved programs of work; these centres would be located at selected Canadian universities and would be capable of doing research of an international calibre. The grant money should come from a new and separate fund, and should not be deducted from the monies now provided to the granting councils. We believe that the selection of the centres to be supported cannot be left to the peer-review system traditionally used in Canada. That system seems to have worked well in the task to which it has been applied, namely, the proper distribution of grants among applicants at many established institutions — a task which requires a panel (or committee) for each field composed of persons knowledgeable in that area, and the examination of dozens of detailed applications. The task we now have in mind, however, would require a few decisions of cardinal importance, which would be made after basic evaluations and re-evaluations. We recommend that the Centres of Research Council be composed of scholars and scientists of international calibre, perhaps ten or twelve in number including three or four from other countries, that it meet once a year after the initial period, and that the administrative work of the Council be done by NSERC.**

The Council should receive at least \$100 million each year for an initial ten-year period. The effectiveness of the Council should be examined at the end of that time.

Finally, we repeat that only the entire activities of centres should be funded, as the success or failure of the activities of a centre should not depend solely upon one person. Furthermore, governments should not chose the winners; when winners surface, they should be supported. The intention is to provide appropriate support for excellence where it already has been established, not to try to create it.

Chapter 5: Selected Topics

Introduction

A number of issues considered important by both witnesses and the committee have not been examined in the previous chapters. Among those, the following four require elaboration:

1. foreign students;
2. student financing;
3. accountability; and
4. faculty renewal.

Foreign Students

The financial plight of foreign students in Canada and the policies of both levels of government regarding them was of concern to many who addressed the Committee. At the provincial level, foreign students are probably worried most by fee differentials, which can result in their paying fees that are as much as ten times greater than those of Canadian students. Table 5.1 below illustrates the extent of these fee differentials; it shows that of the seven provinces that charge fee differentials, Ontario and Quebec charge the most, while Alberta charges the least. The case has been made that, since their introduction, such fees are the cause of a decline in foreign student enrolment from 36,075 in 1982-83 to 33,501 in 1984-85. This decline, however, has been uneven: some provinces with no fee differential saw a decline in enrolment while one with a differential saw an increase.¹

Foreign students in Canadian universities come from many parts of the world. In 1984-85, over 55 per cent came from Asia, (30 per cent from Hong Kong and 11 per cent from Malaysia). Approximately 13

¹ Report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations, *Independence and Internationalism* (June 1986), p. 94. (Hereafter referred to as the Joint Committee.)

Table 5.1
Average Tuition Fees for Full-Time Students by Province
1985-86

	Nfld.*	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.*	Sask.*	Alta.	B.C.°
CANADIAN STUDENTS										
Undergraduate										
Arts	980	1350	1480	1370	530	1200	880	1070	860	1380
Commerce	980	1350	1480	1390	510	1200	1050	1070	860	1370
Engineering	980	1350	1430	1390	500	1300	1150	1120	1060	1480
Medicine	980	—	1830	—	590	1570	1660	1500	1470	2200
Science	980	350	1460	1390	550	1240	970	1070	860	1390
Graduate	710	—	1650	1460	510	1250	1170	1190	1580	1590
FOREIGN STUDENTS*										
Undergraduate										
Arts	—	3050	3230	3070	5800	4410	—	—	1290	3040
Commerce	—	3050	3230	3090	5800	4580	—	—	1290	3200
Engineering	—	3050	3140	3090	6000	6920	—	—	1590	3350
Medicine	—	—	3530	—	5800	7080	—	—	2210	5500
Science	—	3050	3170	3090	5800	4410	—	—	1290	3040
Graduate	—	—	3500	2850	5800	6230	—	—	2620	1750

* Newfoundland, Manitoba and Saskatchewan do not impose differential fees.

° Excluding Trinity Western University.

Source: Association of Universities and Colleges of Canada, *Compendium of University Statistics, 1985 edition*.

per cent came from Africa, 9 per cent from Europe, and a similar number from the United States.²

In addition to the fee differential, foreign students also face a bewildering array of federally imposed restrictions or charges. For example, they are required to pay a visa fee of \$50 per applicant; they are ineligible to work, except as graduate students working on-campus, and those who work must contribute to unemployment insurance and to the Canada Pension Plan. Women who come to Canada under student visas and have children born here are entitled to family allowances but many suffer long delays before receiving these benefits.

Canada has benefited considerably from having foreign students in Canada. The Canadian Bureau of International Education (CBIE) summarized these contributions in their opening statement before the Committee:

1. enhanced Canadian research and excellence;
2. greater international understanding through cross-cultural exchange;
3. trade benefits;
4. increased Canadian profile abroad; and
5. the fostering of international trust and peace.

One benefit given considerable prominence is the direct economic benefits Canadians receive from the money spent in Canada by foreign students. One estimate places such benefits at approximately \$345 million annually, against a cost of \$62 million.³

The \$345 million estimate of benefits refers almost exclusively to expenditures in Canada on travel, food, clothing, shelter, and entertainment. While recognizing the multiplier effect of these expenditures, we are skeptical about the commonly held view that because program costs are less, there is no net cost to the Canadian taxpayer. Not only is this an oversimplification, but it is inappropriate to draw a precise balance sheet between private expenditures by students on goods and services and public expenditures by governments on education. Our view on this matter is supported by the extensive study, *Mutual Advantage*, done for the Australian government.⁴

² Max von Zur-Muehlen, "International Students in Canada 1973-74 to 1985-86" (Ottawa: Statistics Canada, December 1984).

³ Canadian Bureau for International Education, *Cost-Benefit Analysis of Foreign Students in Canada*. A Submission to the Standing Senate Committee on National Finance (March 1986), p. 8.

⁴ *Committee of Review of Private Overseas Student Policy, Mutual Advantage* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1985), p. 69-70.

By raising doubts about the quantifiable benefits of foreign students to Canada, we may be accused of weakening the argument for eliminating fee differentials. There are, however, many other good arguments in support of foreign students and the elimination of fee differentials; we listed some of these earlier. But **regardless of the costs or benefits to Canada, the setting of foreign student tuition fee levels is the responsibility of provincial governments and the universities; the federal government should not attempt to intervene.** If the federal government is convinced that such fee differentials are prohibitive, then it should pay the differential or try to convince provinces that such levies are not in the national interest.

In the final analysis, **the Committee is not convinced that, from a national perspective, foreign student fee differentials are wrong.** New Zealand, Australia, and the United Kingdom have fee differentials. (Special awards are available to cover this differential in the U.K.) In the United States, each state has an "out-of-state" fee which amounts to a foreign student fee differential. The provinces already waive the differential for approximately 3,500 students who enroll in Canadian universities under the sponsorship of the federal government.

We do believe, however, that there is a need to harmonize the policies of the two levels of government. We support the recent recommendations of the Joint Committee on Canada's International Relations:

We recommend that the federal government prepare a statement of national goals and objectives as they relate to foreign students, and we would encourage the provinces to state their goals and objectives in this area. These statements should then be used as the basis for discussion at a First Ministers' Conference, with the aim of promoting the greatest possible harmony between federal and provincial goals and objectives.⁵

Finally, there are some areas where the federal government can take action independent of the provinces. These include foreign student contributions to the Canada Pension Plan and to unemployment insurance, visa charges, and family allowance delays. As part of the process of preparing a statement of national goals for the proposed First Ministers Conference, these areas of concern should also be reviewed.

Student Financing

University tuition fees for Canadian students vary considerably from province to province. They range from a low of approximately

⁵ Joint Committee, p. 96.

\$500 in Quebec to a high of \$1,500 in some fields in Ontario. Over the last ten years these fees as a percentage of university operating income have remained fairly steady (13 to 16 per cent).⁶ Recent reports such as the Report of the Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education and the Bovey Commission in Ontario call for a general increase in fees. The argument in support of an across-the-board increase is that the universities are strapped for money and that tuition fee increases are the only major way they can influence their revenues and, as a consequence, reduce their heavy dependence upon government.

Dr. Wright told us that one justification for such increases is that even though fees as a percentage of university operating income have remained fairly stable, as a percentage of the starting income university graduates can expect, they have fallen.⁷ Therefore, if fees are viewed as an investment, the rate of return to the individual investing in education is rising. The other justification for a rise in fees is that students — the primary beneficiaries of a university education — should pay a greater share of the costs. The Report of the Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education supports this argument in the following way:

After much deliberation, the Commission has concluded that students, as the primary beneficiaries of a university education, should assume a larger share of the cost of their instruction. The argument that university education should be provided at little cost to individuals does not rest on as sound principles as does the argument in favour of free or low-cost elementary and secondary education.⁸

One witness, Mr. Sonny Flanagan, President of the Federation of Students at the University of Waterloo, stated that before deciding to raise fees, society must determine the appropriate share of the total operating income of universities that fees should represent.

I think you should decide what that ratio is going to be and stick to it. In doing that, first you weigh what the individual should be paying to go to school and what the taxpayer should be paying, and then I think you must weigh what the provincial government and the federal government ratio is going to be and get a firm commitment from all three groups as to how much they are going to pay towards the cost of educating our youth and financing the future . . . As it stands now, I see all three groups fighting each other, and the only thing that seems to be happening is that we are losing quality. The quality of our

⁶ Tuition fees, as a percentage of total university income, range between 9 and 11 per cent over the same period. Total university income differs from operating income in that the former includes income from research, trust and special purpose accounts, but excludes income from commercial enterprises and rental of university facilities.

⁷ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 7.

⁸ Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report* (Halifax, 1985), p. 3-50.

education just seems to be going down and down which means that Canada, eventually, will have a third rate educational system.⁹

The Nova Scotia Royal Commission concluded that fees should rise gradually so that eventually they would reach the optimal level of 50 per cent of instructional costs. Under this proposal, tuition fees in Nova Scotia in 1983-84 would have been \$2,175 for undergraduate arts and science students.¹⁰ The Bovey Commission called for the fee levels for arts and sciences students to rise to 25 per cent of the operating costs.¹¹ In 1983-84, tuition fees in Ontario for arts and science undergraduates were approximately \$800, or 16 per cent of university operating costs. Under the Bovey Commission proposal, fees would have had to increase by about \$450. It is interesting to note that in 1946, revenue from tuition fees covered about 38 per cent of university operating costs in Ontario.

In addition to those who call for an increase in university tuition fees, there are many who have called for the deregulation, or freeing-up, of fees. The Macdonald Commission supported this in the following way:

Giving universities greater control over their fee structure might also induce greater variation in fees across programs and, particularly, among universities reflecting differences in costs and in the nature of programs provided. Some universities might offer low-cost "no frills" education, while others could provide more intensive, higher-level education intended to set high standards of achievement.¹²

Advocacy for deregulation was heard from many sources; both businessmen (like David G. Vice) and academics (like Ron Watts) felt there was a need for such deregulation. Students were hesitant; they saw deregulation as leading to no-frills universities and the creation of second-class university graduates.

Others such as Gilles Paquet, Vice-President of the Canadian Higher Education Research Network, saw deregulation as a way to open up the possibility for universities to specialize in selected areas. He said:

It seems to me that some universities — the University of Toronto, McGill, UBC, and perhaps others such as Laval and Montreal — may have a vocation of being the big ear that listens to the world on all counts. But we can only afford so many of those. I like the idea in

⁹ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 25.

¹⁰ Nova Scotia Royal Commission, p. 3-50.

¹¹ The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, *Ontario Universities: Options and Futures* (December 1984), p. 25 (Bovey Commission).

¹² Macdonald Commission Report, Volume 2, p. 749.

Ontario of rationalization; it failed, however, because there was no will behind it. Waterloo is a success story because Waterloo did not want to be everything to everybody; it decided to be excellent in an area. I think that all of the university enterprise has some comparative advantage, and the idea is that it should be left to pick the niche that it can handle best.¹³

It would appear from the testimony we heard that the only issue in this area upon which there was agreement was that any changes in fees would have implications for student aid. This is an area which needs a full review. Students receiving both federal and provincial student assistance are not being treated equally; the grant portion in some provinces is considerably more generous than in others. This has an impact on student mobility. **The Committee believes that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area.**

Accountability

In Chapter 2 we evaluated EPF and, for the most part, found it wanting. The objectives used for this evaluation were taken from public statements made about the program at the time of its inception; none of those objectives called for accountability. Yet for the last five years or so, accountability has been the predominant concern of politicians regarding this program. The Honourable Serge Joyal, former Secretary of State, criticized the provinces for their failure to transfer federal funds to the universities.¹⁴ A.W. Johnson, summarizing the position of many federal politicians regarding EPF, stated:

There is no assurance to the Parliament of Canada or to the people of Canada that the moneys which have been appropriated by this Parliament and transferred to the provinces presumably for post-secondary education are actually going to post-secondary education in an unattenuated way If the universities and colleges had received from the provinces the rate of increase in operating grants over the years — an increase which equalled the rate of increase in the federal fiscal transfers to the provinces, they would be \$3 billion better off today than, in fact, they are now.¹⁵

Mr. Johnson, in his report to the secretary of state, called for an end to EPF as we currently know it; he proposed that the growth in

¹³ *Proceedings*, Issue No. 23, p. 18-19.

¹⁴ *Minutes of Proceedings and Evidence of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade, and Economic Affairs*, Issue No. 3 (February 21, 1984), p. 6.

¹⁵ *Proceedings*, First Session, Thirty-third Parliament, Issue No. 13, p. 9.

federal transfer to the provinces be tied to the growth in provincial grants to their institutions.¹⁶ Other witnesses proposed similar kinds of arrangements because the universities, in their view, were underfunded and because the provinces were not accountable for their use of EPF transfers. In elaborating his proposal and criticizing EPF for its lack of accountability, Mr. Johnson described these EPF arrangements as vulnerable. He said:

Vulnerable in this sense: I say in this report perhaps rather more circumspectly than I am about to do now — that I would be surprised if any legislative body would for long, would indefinitely, contribute funds and burden its treasury for the purpose of making grants which have no purpose. An unconditional grant that is for the purposes of equalization, equalizing provincial revenues, has a purpose. A federal grant that has an incentive built in, as this one would have, in respect of provincial expenditures on higher education, has some purpose. But an unconditional grant that is declared by Parliament should say quite clearly, “No, there is no objective except to make money available to the treasury”. I do not think that governments will for long say, “Look here, we are not going to cut that”. If I were looking for a way to save money, I would be sorely tempted, if I were in a provincial government, to say, “Well, that unconditional grant to the municipalities has no apparent purpose. Let us cut that. Let us look at that”. I would have the same temptation if I were in the federal government. I think it is vulnerable.¹⁷

Responding to concerns that both cash and tax transfers for post-secondary education under EPF are being used with no regard for federal accountability concerns, provincial treasurers generally reply that there is no longer any relationship or specific purpose behind the grants. As a result, they conclude, the funds can be spent for any other purpose.

This lack of accountability and the vulnerability of the transfer is not unique to EPF. It is endemic to every use of the federal spending power in areas of provincial responsibility, as is shown in the Macdonald Commission Report. The next few pages borrow extensively from the “Federal Spending Power” section in Chapter 22 of that report.

The use of federal “spending power” has been justified under section 91 (1A), “The Public Debt and Property”, of the *Constitution Act, 1967*, and under section 102, which authorizes a Consolidated Revenue Fund. These sections are said to confer on the federal government the right to spend for any purpose, provided the legislation

¹⁶. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose*.

¹⁷. *Proceedings*, First Session, Thirty-third Parliament, Issue No. 13, p. 23.

does not amount to a regulatory scheme for a matter within provincial jurisdiction.

Little assessment of the constitutionality of the spending power has been attempted in the courts. Shared-cost arrangements also have not been challenged in the courts and it appears that there are no constitutional restrictions on the federal power to offer conditional grants to the provinces. The provinces can refuse to participate in these agreements; in political terms, however, this power may be more theoretical than real.

The federal spending power gives a desirable degree of flexibility to our federal system, but it can also undermine provincial responsibilities. Federally imposed conditions, especially in cost-shared programs, can disrupt provincial systems and hinder attempts by provincial governments to rationalize their post-secondary education systems. EPF was an unsuccessful attempt to avoid such pitfalls. On the one hand, the Government of Canada justifies the transfer of cash and tax revenues as support for post-secondary education; on the other hand, provincial governments may cut their own expenditures on post-secondary education or even use the federal money for other purposes.

In the end, there is no accountability of any kind in Established Programs Financing. The Macdonald Commission summed up this failing as follows:

Provinces spend money which they are not responsible for having raised. The federal government transfers money to the provinces, but has little control over the manner of its spending. Citizens cannot hold the federal government accountable because they receive the services through the provincial government rather than directly. And Parliament cannot hold the federal government responsible because the federal government cannot specify precisely how the funds have been used. Under the Established Programs Financing arrangements, the severance of transfers from program costs and the lack of either effective program standards or enforcement mechanisms has accentuated this problem.¹⁸

To achieve the accountability which legislatures rightly require, three alternatives for federal-provincial cooperation are possible:

1. shared-cost programs with detailed conditions;
2. disengagement by transferring program responsibilities to the federal government; or
3. disengagement by transferring adequate financial resources to the provinces.

¹⁸ Macdonald Commission Report, Volume 3, p. 244.

The 1937 Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Rowell-Sirois Commission) spent considerable effort describing the problems of shared-cost arrangements and divided responsibilities. The Commission stated:

But Dominion and provincial governments are now embarked on the joint administration of projects which require positive and constructive co-operation if they are to be carried out efficiently. Two separate governments, neither one of which has authority over the other, must agree on objectives, on the means of reaching them, and on the daily application of these means to new situations. However, there are always a number of issues on which the interests of the Dominion and those of the separate provinces do not run side by side. These differences in interest lead to disagreements which cannot be solved by appeals to the courts because they do not involve questions of formal constitutional power at all. They are disagreements about matters which the constitution intended that the appropriate government should handle separately in its own way.¹⁹

The Commission warned against shared-cost arrangements or conditional grants and advocated the principle of complete separation of responsibilities.

The experience with conditional grants leads us to doubt whether joint administration of activities by the Dominion and a province is ever a satisfactory way of surmounting constitutional difficulties. Where legislative power over a particular subject matter is divided, it is ordinarily desirable that these powers should be pooled under the control of a single government in order to secure unified effort in administration.²⁰

In the post-secondary area, this could be achieved by giving either the federal or the provincial level of government both the clear responsibility and the appropriate financial resources. The Macdonald Commission endorsed the Rowell-Sirois findings:

Following the Rowell-Sirois Report, we believe that in principle, the federal government should look to a shared-cost program as a last resort, rather than as a first resort. Indeed, in many cases, it will be desirable to seek to mesh federal and provincial activities under a shared-cost program. In general, however, the democratic objectives of accountability and clarity of roles are more effectively secured if a government pursues programs under its own jurisdiction.²¹

There is no doubt that quality post-secondary education and research is a matter of national concern, but attempts by the federal

¹⁹. As quoted in the Breaux Report, p. 22.

²⁰. *Ibid.*, p. 25.

²¹. Macdonald Commission Report, Volume 3, p. 247.

government to ensure that it is achieved appear almost certain to fail as long as its jurisdiction is inadequate. We have heard that the quality of higher education is declining in Canada, that some university administrations are weak, that they do not or will not face the realities of scarce resources, that they do not engage in strategic planning, that unions and the tenure system are eroding quality, that standards of admission are too low and variable, and that high schools are improperly training our youth for university. These, we have been told, are leading problems with our universities. The provinces have the jurisdictional responsibility to deal with these problems, but not the resources. The federal government has the resources, but not the responsibility. **In our view, the time has come for disengagement between the two levels of government over responsibility for post-secondary education in Canada; disengagement is the only effective way to ensure accountability while at the same time making clear where the responsibilities lie for coming to grips with the need for high quality post-secondary education.** In the concluding chapter we will present a set of proposals which will address the need for disengagement.

Faculty Renewal

The recent cases before provincial courts regarding the constitutionality of mandatory retirement at age 65 for university teachers have made faculty renewal a pressing issue. If the courts find that the charter of rights makes mandatory retirement unconstitutional, it will no longer be possible to require tenured faculty members to retire. This will add to the difficulty of making room for younger faculty.

The problem however, is much broader than mandatory retirement. During the last five years there has been virtually no increase in faculty despite university enrolment increases. Instead, the proportion in the senior ranks has increased while the proportion in the junior positions has declined. Table 5.2 illustrates this situation. In 1975, there were 30,000 full-time university teachers, of whom 26 per cent were full professors, and 31 per cent were assistant professors. Five years later, the faculty ranks had increased by 8 per cent to 33,000 while full-time enrolment increased by 9 per cent. At the same time, full professors had increased by 5 per cent to 31 per cent while the junior ranks had declined by 7 per cent to 24 per cent. Three years later, faculty had increased by 3 per cent while full-time enrolment had increased by 19 per cent; full professors had increased to 33 per cent while assistant professor ranks declined further to 20 per cent. In 1965-66, the top two categories accounted for 44 per cent of the total; eighteen years later they accounted for 70 per cent.

Table 5.2
Full-Time Teachers in Canadian
Universities by Rank
for Selected Years
1965-66 to 1983-84

Rank	1965-66	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84*
Total number	12,085	30,784	33,299	33,600	34,074	34,418
Full professor	20%	26%	31%	33%	32%	33%
Associate professor	24%	36%	40%	40%	38%	37%
Assistant professor	335	31%	24%	23%	20%	20%
Other	23%	7%	5%	5%	10%	9%

* 1983-84 data are not available for Quebec universities; 1982-1983 data have been substituted.

Source: Associate of Universities and Colleges of Canada, *Compendium of University Statistics*, 1985 edition.

Consistent with the expansion of the senior ranks, the average age of university faculty members has risen. Table 5.3 shows that in 1975-76, 28 per cent were under 35; seven years later this had fallen to 13 per cent. Over the same time period, faculty between 35 and 49 had risen from 53 per cent to 58 per cent, while those over 50 had risen from 18 per cent to 28 per cent.

There are those, such as Professor Bothwell, one of the authors of *The Great Brain Robbery*, who contend that the tenure system is a serious factor preventing faculty removal and renewal:

We consider that the tenure system as presently existing in Canadian universities has, effectually, failed. The tenure system purports to be about freedom of speech in the universities, but freedom of speech to my mind is not under threat in any university in this country Using this handle of "freedom of speech", the university professors corporately have opted for what is in effect a perpetual job.²²

The Canadian Association of University Teachers (CAUT) defended the tenure system against the charge that it was contributing to the aging faculty problem by preventing the universities from weeding out faculty members who for one reason or another are not

²² *Proceedings*, Issue No. 27, p. 12.

Table 5.3
Age Distribution of Full-Time Canadian University Teachers
for Selected Years
1968-69 to 1982-83
(in per cent)

Age Group	1968-69	1971-72	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
20-34	39.8	38.3	30.8	28.7	26.1	23.5	20.4	18.2	15.8	14.3	13.2
35-49	45.8	47.0	51.8	53.0	54.5	56.1	57.8	58.7	58.7	58.7	58.8
5-64	14.4	14.7	17.4	18.3	19.4	20.4	21.8	23.1	25.5	27.2	28.6
Total (per cent)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Median Age	38	38	39	39	40	40	41	42	42	43	44

Source: Max von Zur-Muehlen, *The changing profile of full-time faculty at Canadian universities* (Ottawa: Statistics Canada, 1983), Table 2, p. 7. Reprinted in Thomas H.B. Symons and James E. Page, *Some Questions of Balance* (Ottawa: AUCC, 1984), Table 27.

performing adequately. The CAUT also defended the low dismissal rate of university faculty by indicating that such rates were similar to those in the jurisdiction of the United Auto Workers.²³ They qualified this by indicating that there would have been more formal dismissals had not those who were being eased out left of their own volition. While we believe this to be true, we are concerned with the justification used by the CAUT for this low dismissal rate. Universities are institutions which should emphasize excellence. To achieve excellence in the quality of graduates and research, there must be excellence on the input side; there is no room at the top for merely satisfactory performance. The Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education expressed doubts similar to those which concern us:

In voicing this suspicion, the Commission is well aware of the dangers of contrasting a myth of universal competence in all other fields of human endeavour — business, government, the professions — with actual practice in the universities. Interest groups who wish to diminish academic freedom frequently attack tenure on the grounds that it shields incompetence, and state that all incompetents are fired in their own particular occupations. This is simply not true. All human occupations have an acceptable level of competence, determined by those people engaged in that occupation, and people of varying degrees of competence fill the ranks of all organizations. Since universities, however, play a normative role in society, their levels of competence should be closer to the ideal than to the average. To require academic excellence of students, but not of professors savours of hypocrisy, and steps must be taken to ensure that educators not only preach excellence, but strive for it.²⁴

The abolition of the tenure system might appear, *prima facie*, to be an attractive solution; however, we doubt that this would achieve the desired goal. Tenure was introduced for a commendable purpose: to enable scholars and scientists to teach and publish freely, without intervention by authorities and interests. That purpose remains valid and relevant. However, tenure should not serve to protect professors from carrying out assiduously the duties of their posts. At the same time, abolishing tenure would make remedial action possible in particular cases, but would fail to tackle the chief cause of the problem, which is, as we see it, the fact that salary increases to some extent are tied to promotion in rank, and that the higher rank entails tenure. Consequently, the need for salary adjustments often influences promotion and tenure. Moreover, the pool of expert referees to which those charged with rank and tenure decisions can turn for guidance is relatively small in Canada, and information about this process is easily accessible, the result being that referees often are reluctant to take the

²³ *Proceedings*, Issue No. 42, p. 18.

²⁴ Nova Scotia Royal Commission, p. 2-55.

risk of giving candid assessments. Table 5.2 shows that since 1980-81 about 70 per cent of all full-time university teachers in Canada were in either the top or second-top rank. Even if all persons in those ranks were truly excellent, this could not be regarded as a healthy situation.

We believe that retirement during the next ten or fifteen years by a large proportion of those who now teach in Canadian universities will provide universities with opportunities: first, to introduce better and distinct procedures by which to determine salaries; second, to introduce more rigorous procedures for rank and tenure decisions; and, third, to devise procedures which ensure that tenured professors do not neglect their teaching and research obligations, while retaining protection for academic freedom. These, however, are not issues over which the federal government has any influence; it is one for responsible faculties, university administrators, and provincial governments. We mention it because of its relevance to the urgent question of faculty renewal.

The stagnation in faculty growth since about 1980 prevents universities from being regenerated by new blood. We are in danger of losing a generation. There is little doubt that in the 1990s we will be faced with an unusually high number of retirements from academic ranks. If the present pattern continues we will not have sufficient scholars and scientists to fill all the ranks and age groups in the 1990s.

In the 1960s, when we needed new academics to match swelling enrolments, we recruited them in foreign countries, especially the United States. American universities, however, now are anticipating the same wave of retirements, and at about the same time as Canadian universities. The Ford Foundation in the United States has created a fund to support the development of projects for heading off an acute shortage of college professors in the 1990s.²⁵ At Columbia University in New York, where more than one-third of tenured faculty will have retired by 1995, the administration already has begun a major recruiting effort, a kind of stockpiling against future needs. Junior faculty salaries have been raised, sabbaticals have been made more generous, and professors in their late thirties, who appear to have become academic "stars" in their field, are being recruited throughout the country.²⁶ In Germany, university administrators are facing the same problem.²⁷ The situation probably is similar in other European countries. Unless we find ways of making an academic career available and attractive now to able young Canadians, we could find that in the

²⁵ *The Citizen*, (Ottawa) December 26, 1985.

²⁶ *New York Times*, March 16, 1986.

²⁷ *The Times Higher Education Supplement*, June 3, 1986.

1990s we will not have an appropriate distribution of faculty of all ages and ranks and that we will not be able to recruit them from abroad.

In our view, a two-pronged approach is necessary to address this problem. The first is to find imaginative ways to remove the disincentives to early retirement. Universities should consider, for example, any of the following ideas to encourage early retirement:

1. eliminating any actuarial penalty for early retirement;
2. indexing pension benefits to cost-of-living increases, where possible;
3. extending medical and dental plans to retired faculty; and
4. extending life insurance benefits beyond retirement to the "normal" age of retirement.

In addition to making early retirement attractive, universities should consider post-retirement appointments, phased-in retirements, and reduced work-load appointments. This is a situation which each university must address individually; each institution has its own unique working arrangement with its faculty.

The second solution to this problem is to provide the financial resources to build up a reserve of young academics. This does not mean increasing the general funding of universities; if this were done, only a small part of the money would be applied to the achievement of the goal. The money must be targeted. **We recommend that a Canadian Scholars Development Fund be created.** Our intention in proposing this fund is to see that financial resources are available to the management of the universities for the purposes of encouraging young, capable graduate students to remain in the academic stream as scholars and scientists rather than abandon potential university careers. It is not our intention to create a proliferation of academic posts with the result that there are too many university teachers and too few students. **The purpose of this Fund is to create a reservoir of talented scholars and scientists who would undertake research at the larger Canadian university centres and become a source on which to draw in filling the academic vacancies that are expected to occur in the 1990s.**

Arriving at an appropriate amount and mechanism for operating this Fund is difficult. One reasonable approach is to tie awards from this Fund to the value of research grants given by the three granting councils. If, for example, an additional 10 per cent of the value of the councils' grants was to be allocated, the cost in 1986-87 would be just over \$50 million.

We have proposed that this Canadian Scholars Development Fund be linked to the grants awarded by the three granting councils; in other

words, the more research grants a university receives, the more money it would receive from the Fund. Some critics may feel that this fund will be of little or no benefit to them. In the immediate future, there is truth to this criticism; but in the mid-1990s these same small universities will benefit from this proposal when they are seeking to recruit new members for their faculties; they will be able to find them in Canada, already trained in Canadian universities.

We also submit that the time has come for the provinces and universities to take immediate steps to examine both academic promotion and the tenure system, with an emphasis on the former.

Conclusions

In this chapter we have addressed four topics: foreign students, tuition fees, accountability, and faculty renewal.

We have concluded that there are considerable benefits to Canada and to the world by having foreign students studying in Canadian universities. We were not convinced, however, that there is a strong economic argument for the elimination of fee differentials. Besides, the setting of fees is a provincial matter.

The level of tuition fees is another area which is clearly a provincial responsibility. While we heard conflicting testimony on the impact of rising tuition fees, there was unanimous agreement that higher fees will have implications for student aid. In this regard we have recommended a parliamentary review of student assistance in Canada, which could include an examination of the respective roles of the two levels of government.

The lines of constitutional responsibilities must be clearly drawn if accountability is to be achieved. The federal government has sought to use its financial resources to persuade the provinces to behave in a certain way with regard to post-secondary education. The provinces have taken the money, but have continued to insist that post-secondary education is not a federal matter. Accountability is not possible without excessive administrative wrangles when the level of government that supplies the money does not have constitutional responsibility. We believe that the time has come, following the advice of both the Rowell-Sirois Commission and the Macdonald Commission, to disengage the two levels of government in this area.

Finally, we believe that the federal government can help to deal with the anticipated problem of faculty renewal. It would be folly to assume that we will be able to import university teachers in the 1990s. We have proposed that a Canadian Scholars Development Fund be established to build a reservoir of young scholars and scientists who will be available to fill the faculty shortages expected in the mid-1990s.

Chapter 6:

Review of Some Recent Reports on PSE

Introduction

This chapter will highlight the conclusions of some recent reports on Canadian post-secondary education, including those by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the Bovey Commission, Mr. A.W. Johnson, the Canadian Association of University Teachers, the Macdonald Commission, and the Education and Research Study Team of the Federal Task Force on Program Review.

Public financing of post-secondary education — in particular, the adequacy of funding levels and the sharing of funding between federal and provincial governments — has been discussed in all these reports, at least in part. Suggestions have been made on the ways in which federal money might be channelled to post-secondary education with less leakage. A review of the content of these recent reports, especially as regards EPF and future forms of post-secondary education funding in Canada, will show that all are agreed on at least one point, namely, that there are many problems with post-secondary education in Canada and these problems are serious.

Organization for Economic Cooperation and Development Report

Ten years ago the OECD conducted a review of the Canadian education system. Its report had many observations which are still pertinent:

- federal post-secondary education support was characterized as “aid for the solution of other political tasks”;
- “the provinces seem to have been successful in their efforts to limit the federal role in higher education and it appears unlikely that they will yield much on this point in the future”;
- “without political leadership and responsibility — and after all neither of these is forbidden under the BNA Act — a severe

backlash against future educational development in Canada may be unavoidable”; and

- “who can maintain seriously that the fathers of the BNA Act had ruled against sensible inter-provincial co-operation and for federal-provincial discussion in the field of education policy?”

While this report was published the year before EPF became operational, many of the problems identified by the OECD examiners are at least as relevant to EPF as they were to its predecessor.

Bovey Commission Report

The December 1984 report, *Ontario Universities: Options and Futures*, of the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario (the Bovey Commission), in addition to giving a high provincial and national priority to maintaining and strengthening the university system, recommended the adoption of a general seven-part strategy. This strategy included:

- the recognition of the importance of human capital development;
- the recognition of the importance of university research;
- a greater emphasis, at least in the short run, on excellence and adaptability than on accessibility;
- differentiation “through evolution within a competitive rather than a designated context”;
- increased accessibility in the longer term from certain disadvantaged groups;
- closer links with and increased support from the private sector; and
- funding revisions and inter-institutional and governmental coordinating arrangements to facilitate the general strategy.

Other recommendations dealt with policy issue areas such as:

- quality, accessibility and demand, adaptability, and balance and differentiation;
- financing (including less emphasis on enrolment-driven funding), tuition fee increases, and provision for a faculty renewal and adjustment fund; and
- inter-institutional planning and co-ordination, including a reconstituted and strengthened intermediary body between the provincial government and the institutions.

With respect to federal-provincial cooperation, the Commission noted that the full development of universities “requires effective co-

operation . . . concerning the public definition of objectives and financial support." It made the following recommendations:

- Given the danger of federal unwillingness to maintain existing unconditional EPF transfers for post-secondary education, there should be agreement on a ratio for core funding, the provincial share being no less than the current ratio.
- There should be a significant increase in federal granting council budgets for university-based resource-intensive research, including provision for indirect costs.
- Centres of excellence, before being established or funded by either level of government, should be the subject of consultation with advisory agencies at the appropriate level and with the appropriate body of the other order of government.
- Joint development of a national income-contingent loan plan to cover all tuition fees should be seriously considered.
- Ottawa should assume the differential portion of tuition fees for foreign visa students, up to a maximum of five per cent of provincial enrolment. (This was estimated as \$25 million for Ontario.)
- A Standing Committee on University Education and Research in Canada should be formed, with federal and provincial government and university representation, to provide a forum for reconciling and coordinating federal and provincial priorities relating to universities.

Johnson Report

A.W. Johnson's paper, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada: A report prepared for the Secretary of State of Canada*, was published in February 1985. The report had been commissioned in 1984 by Secretary of State Serge Joyal who, by the time it appeared, had been succeeded by the Honourable Walter McLean. Johnson's findings were as follows:

- Real expenditures per student have been dropping since Established Programs Financing began in 1977.
- EPF financing for post-secondary education has increased, but provincial support has not kept pace because of a lack of conditions or incentives for the provincial governments to maintain support with money drawn from their own sources.
- Because the EPF money is not linked to provincial expenditures on higher education, a "malaise in federal-provincial relations" has

developed in that the transfer of EPF funds is viewed as totally unconditional.

- A higher priority must be given to federally-sponsored research funding through the granting councils, along with guaranteed increases greater than GNP increases, and provision of funds for overhead costs.
- Canadian universities have little or no financial capacity to maintain world-class centres of excellence.
- The present EPF structure provides few incentives for self-induced reform by university faculties or administrations.
- Present EPF/PSE support lacks a defined and understood purpose.

The recommendations made by Mr. Johnson are the following:

- The growth of EPF should be "harmonized" with provincial operating grants by escalating EPF/PSE amounts at the present rate of increase (GNP and population) only if a province does likewise. If a province contributes less, the federal government should follow. This incentive would eliminate the current federal-provincial malaise.
- There should be a one-time, "moderate redirection" of money from core financing to research to enable the federal granting councils to finance overhead costs. This money would come from cut-backs to the provinces, whose own source support has gone down substantially when measured against the EPF/PSE money they have received since 1977-78.
- Federal granting councils should get more money to continue to pay for indirect research costs and Ottawa should commit itself to an annually escalated five-year plan for the councils' sponsored research. This would be in addition to EPF funds.
- A blue-ribbon committee from the public, private, and university sectors should be formed to advise the federal government on means for funding a selected number of world-class centres of excellence.
- These reforms should go into effect April 1, 1986, and should be reviewed every five years.

Johnson argued that without national objectives for post-secondary education, there is no real purpose in continuing federal funding. He suggested several objectives for federal financial support of higher education, including:

- accessibility for all qualified Canadian students;
- high quality post-secondary education and research;

- enhanced employment opportunities for students;
- enhanced PSE and research contributions to Canadian social, economic and cultural development; and
- assistance to Canadians and PSE institutions to adjust to changing technological, economic and socio-cultural demands.

He cited also two specific objectives: the right of students to mobility, and the right of Canadians to know how post-secondary education is financed and by whom.

Johnson suggested that if there is no national interest in the health and vitality of higher learning in Canada, Ottawa should withdraw from its financing. The following alternative methods of federal financing were rejected by Johnson:

- using the cash portion of EPF/PSE, after adjustment for Quebec's greater tax transfers, for universal student grants or vouchers, or a massive increase in research funding;
- continuation of the present "unconditional" form of financing; and
- withdrawal of post-secondary education cash funding for core operations.

Johnson also warned that a review of student assistance programs and increases in tuition fees, while needed, should not take priority over reform of the present EPF/PSE funding mechanism.

Canadian Association of University Teachers' proposed PSE Financing Act

In June 1985, the Canadian Association of University Teachers published a proposal for a Post-Secondary Education Financing Act which would continue the then present EPF funding levels with one exception: there would be supplementary cash contributions for those provinces that maintain and increase their own source funding above 1982-83 levels (when the revenue guarantee compensation portion of the 1977 EPF Act was terminated), subject to an undertaking by the relevant provinces to direct the supplementary cash contribution to post-secondary education. The proposed Act suggested that:

- A Post-Secondary Education Advisory Council should be formed. Ideally, this Council would include tripartite representation from: the federal government; provincial governments, through the Council of Ministers of Education, Canada; and representatives of various sectors of the post-secondary education community.
- The Advisory Council would submit an annual report to the appropriate minister, who would present it to Parliament.

- The minister would also submit an annual report on the administration and operation of the Act.
- Annual reports would be reviewed by a proposed Standing Committee of the House of Commons on Science, Research and the Financing of Post-Secondary Education.

Macdonald Commission Report

The 1985 *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects of Canada* (the Macdonald Commission Report) included a chapter on education and training, wherein it found that:

- higher levels of excellence are desirable and achievable;
- more flexibility is desirable;
- low-income Canadians do not make sufficient use of the post-secondary education systems; and
- the current EPF/PSE arrangements are inappropriate.

Among the Commission's recommendations was one proposing that there be federal-provincial discussions aimed at restructuring post-secondary education financing, and that these begin immediately. A range of options, including the following, should be considered on an urgent basis:

- replacing a portion of existing EPF cash transfers with direct-to-student transfers, whether they be in the form of tax credits, grants, or vouchers, and corresponding increases in student tuition fees, with the provinces continuing or increasing existing institutional support;
- freezing current federal cash contributions and tying future increases to a 50:50 federal matching of provincial expenditure increases; and
- using some of the funds freed by freezing to fund university research, with the balance being used on a 25:75 federal-provincial basis to match increased provincial support to universities.

The Commission also proposed the formation of an independent national commission, primarily established and financed by the private sector, to monitor quality and standards in elementary and secondary education. Further, it was suggested that additional sources of funding be found to improve access to post-secondary education for low-income students, including changes in the Canada Student Loans Program and its provincial equivalents, as well as consideration of contingent-

repayment loan schemes, i.e., repayment through income tax based on post-secondary education earnings.

Nielsen Task Force Education and Research Study Team Report

On March 11, 1986 the Education and Research Study Team report of the Nielsen Task Force on Program Review was issued. The report, as published, does not provide a detailed overview explaining why the federal government is involved in over 100 programs supporting education and research. Four options on Established Programs Financing were offered:

- that present arrangements be continued (although not necessarily maintaining the formula exactly as it now exists);
- that financial support to the provinces for post-secondary education be continued, but that a totally new basis be established, by offering conditional transfers tied to the provinces meeting some specified standards;
- that funds be provided in such a way as to flow to institutions through the students (for example through a voucher system); and
- that the federal government concede it has no role in post-secondary education, and that it gradually withdraw its financial support.

No preferred option was indicated by the study team.

Several options were set forth concerning research. One proposal, which could influence the level of future EPF funding, was that the granting councils pay the total cost of research, including overhead costs (and faculty salaries in exceptional cases). Concerning student financial aid, the preferred option was to leave the responsibility entirely to the provincial governments, while providing an unconditional grant to the provinces in financial support of their students. The study team recognized that this might lead to inequality in the assessment of needs among the provinces.

It should be recalled that one of the chief purposes of the Nielsen Task Force exercise was to find ways to diminish federal government program expenditures. This report on education and research-related programs, while constituting a most useful description and review, offered no concrete recommendations.

Conclusions

From this sampling of some recent reports on the present state and suggested future forms of post-secondary education financing in

Canada, it is apparent that EPF is not satisfactory in that it does not meet the perceived needs of the post-secondary education constituency. In our view, the 1976 OECD observation that federal financial support for colleges and universities was merely "aid for the solution of other political tasks" is as valid today as it was ten years ago.

Chapter 7: Conclusions

Introduction

In March 1985 this Committee began a series of five hearings on federal fiscal transfers to the provinces for post-secondary education as part of our review of the Main Estimates of the Government of Canada, 1985-86. Our interim report based on these hearings concluded as follows:

The intention of the National Finance Committee in looking at the federal fiscal transfers for post-secondary education was to examine the responsibilities of the government of Canada in meeting this financial commitment. The witnesses the Committee heard generally agreed that the federal government has a responsibility in the post-secondary field beyond providing unconditional fiscal transfers; that the establishment of national objectives for post-secondary education is clearly of interest to the federal government if for no other reason than its responsibility to be accountable to Parliament for the amount expended in the area; that the conundrum of excellence versus equality of access brought on, in part, by financial constraint, is worthy of a national debate; that the importance, quality and type of research engaged in is the responsibility of both levels of government; and that the training of sufficient highly qualified manpower to meet the future faculty needs of Canada's universities is a concern to both levels of government. Arriving at the conclusion that there is a combined role for both levels of government in maintaining a high quality university system in Canada is not difficult, but determining what this university system should look like, what it would accomplish, and how federal financial resources should be spent to support such a system is not simple.¹

That report made no recommendations; it raised only questions. Now, after 18 meetings and 22 witnesses, we are prepared to offer observations and recommendations on a problem that has been with Canada since 1952.

The analysis in this report shows clearly that changes are required. The purpose of this chapter is to restate the essential issues and what we

¹ *Proceedings*, Issue No. 16, p. 19.

have learned about them, to explain the possible solutions to which our analysis leads, and to indicate the kinds of questions that must be answered if the problems are to be dealt with successfully.

Essential Issues

(1) Accessibility

We looked at equal opportunity of access to post-secondary education in Canada. This has been a goal of Canadians since the 1950s, one which should always be a concern. Some 55 per cent of those who graduate from high school go directly to college or university. How much higher should we aim?

Access to college or university is not a problem for the majority of those who have the desire and the ability. It is a problem, however, for certain groups, such as the handicapped, native people, some members of the adult population, and for any individual who because of circumstances has dropped out of school. The barriers to higher education for people in these groups will not be removed by massive fiscal transfers like EPF spread across the country on an equal per capita basis; programs addressed specifically to their circumstances are needed. Established Programs Financing can never fill this bill.

Our analysis also indicates that if the objective is to see an increasing number of young people receive post-secondary education, the answer is not to be found in spending more money on general transfer programs like EPF. The answer lies in finding solutions to the problems of those who have dropped out of the education system before reaching their full potential. Clearly, this is not a direct responsibility of the federal government; yet it is a problem of national dimension, and one which requires full participation by the provincial governments acting in concert.

(2) Accountability and the Established Programs Financing Legislation

We examined the post-secondary part of EPF closely (in Chapter 2) and found it wanting. It is a program founded on good intentions, but one which tries to do too much. It is a fiscal program intended to provide for long-term stable financial planning by both levels of government. It is also an equalization program intended to treat all provinces equally with respect to post-secondary education; further, it is a targetted program intended to provide a substantial share of the costs of running institutions of higher learning.

In 1983 the federal government listed ten objectives for its education-support programs. Among these, the following four reflect the long-held view that large-scale federal support is an important element in maintaining a strong, accessible post-secondary system in Canada:²

- *general support objective*, to help maintain and strengthen the post-secondary capacity throughout Canada required to respond to the individual learning and development aspirations of Canadians and the needs and opportunities of Canadian society;
- *educational opportunity objective*, to facilitate the access of all qualified and interested Canadians to formal learning by reducing barriers due to socio-economic status or to membership in groups that are not fully served by the existing education system, and to reduce financial hardship resulting from participation in the education system;
- *mobility objective*, to minimize any barriers that might prevent Canadian post-secondary students, teachers and graduates from studying, training or working wherever they wish in Canada; and
- *employability objective*, to promote the capacity required in the education system for Canadians to obtain the qualifications necessary for occupations critical to national economic growth and for occupations characterized by a high degree of inter-regional and international mobility.

Established Programs Financing is the major program of the federal government for the achievement of these objectives. Yet it is impossible to weigh EPF against them because the money is transferred without any conditions whatsoever. **In the Committee's view EPF is a program which never was intended to have a direct impact on the post-secondary education system in Canada.** The same amount of money transferred to each province outside the EPF framework and unrelated to any program could have had exactly the same influence on post-secondary education as the money now transferred under EPF.

The unconditional nature of EPF makes accountability to Parliament and the citizens of Canada impossible. Section 93 of the *Constitution Act, 1867* places such matters as the quality of teaching, the standards of admission, and the day-to-day funding of our post-secondary institutions under provincial jurisdiction. For the federal government to have any influence in these areas, a shift of power from the provincial governments to the federal government would be required. This has not been done; nor does it appear that it will be done.

² Secretary of State, Canada, *Support to Education by the Government of Canada* (1983), p. 12.

Such a change could be made under section 38(1) of the *Constitution Act, 1982*. That section reads:

- 38(1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by
- (a) resolutions of the Senate and House of Commons; and
 - (b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

Even if the Constitution were to be amended, sections 38(2) and 38(3) make provision for the amendment to have no effect in any province where the legislature expresses its dissent. These sections read:

- 38(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).
- 38(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

Of particular relevance to this study is section 40, which declares that if an amendment relates to education, the federal government is required to provide financial compensation to any province to which the amendment does not apply. This section reads:

- 40 Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

But even with the knowledge that education in and for each province is a provincial responsibility, the federal government in the past has used its spending power to encourage the development of post-secondary education without full provincial concurrence. In 1952 the direct per-capita transfer to universities raised objections from the Government of Quebec; the 1960 changes to the program through the Sauve-Fleming formula mollified the Quebec government. In 1967, the

federal government introduced new funding arrangements which increased federal spending on post-secondary education but did so indirectly through the provincial governments.

Some witnesses suggested that the federal government should return to the pre-1977 arrangement and seek to develop new shared-cost arrangements with the provincial governments. However those who were involved in that exercise warned emphatically about the administrative nightmare that would be created. Others have proposed that growth in federal transfers should be tied to the growth in provincial transfers to the colleges and universities. This is consistent with the operative principle of the Johnson Report and the CAUT proposal to this Committee, which would have increases in the federal transfers tied to the increases made by the government of each province to its post-secondary institutions. In our view, these are proposals for conditional matching grants — not unlike the pre-1977 arrangements — and would require considerable federal-provincial agreement on appropriate ways to measure the rate of increase; in other words, they would represent a revival of “shared-cost”, but under another name.

Every presentation before our Committee that dealt with EPF found it defective in some major way. Some believed that the funds are inadequate; others believed that stated conditions are required. Others believed that EPF does little more than generate squabbles between the two levels of government while post-secondary education in Canada suffers. In our view, the Nielsen Task Force summarized the problems succinctly:

Firstly, the objectives are not specified clearly, and the stated objectives apply to both health and post-secondary education, which creates ambiguity. There is also the possibility of conflict between the objective of increasing “provincial fiscal flexibility” and the objective of “maintaining national standards”. . . . Groups on all sides of the argument have tried to fill this apparent gap (in standards for PSE) by imputing standards of intent which are not expressed anywhere in the legislation. There is continuing disagreement over the meaning of the Act, and the commitments of the governments. This is a serious disadvantage.

A second fault in the EPF arrangement, in the view of the study team, is that the arrangement not only permits, it actually encourages each order of government (federal and provincial) to blame the other for any apparent deficiency in the level of funding of post-secondary education

In conclusion, the objectives of the EPF transfer are not clear and are a source of continuing controversy as to interpretation. It is questionable whether the arrangement is still appropriate. The problems in the EPF arrangement are sufficiently severe that serious

consideration should, in the view of the study team, be given to other options. We note that provincial governments would object to any new option, because no other arrangement could likely offer them the combination of revenues and unconditionality with respect to post-secondary education that the present EPF arrangement provides. Nevertheless, in the view of the study team, it is of the greatest importance that the government develop a new direction in consultation with provinces.³

(3) Excellence in Research

We also focused (in Chapter 4) on university research funded by Canada's three granting councils: the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC); the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC); and the Medical Research Council (MRC). Many witnesses expressed the opinion that research is underfunded and that the quality of some research is questionable. Underfunding was attributed not to inadequate support for the direct costs of research but to an insufficient level of attention on the part of both levels of government to the high costs of meeting the overhead expenses of research.

The Committee recommends that the overhead costs of research be supported by NSERC and SSHRC. This support should be based on a formula such that the overhead costs provided range between 50 and 104 per cent of the direct research costs, depending on the definition of these direct costs. Details of such a scheme should be worked out with the Canadian Association of University Business Officers under the auspices of the Association of Universities and Colleges of Canada. **The Committee also recommends that the overhead costs of medical research supported by the MRC be met, but that a separate formula be developed to address the special funding needs of this research.** With regard to contracted research with government departments, the Committee recommends that an additional, non-negotiable sum equivalent to 65 per cent of the payroll costs be included for overhead.

Some of our witnesses suggested that there has been a long-term erosion in the quality of research supported by the granting councils. They argued that our scientists are capable of much better basic research than is now being done. The idea they expressed — one with which we concur — is that generating sustained quality research, particularly in the natural sciences, requires the long-term financial support for the activities of research centres at selected universities where a full team, both scientists and technicians, can be created and given the security to work independently. Although this is not a new

³ Nielsen Task Force, Education and Research, p. 26-27.

idea, it appears that NSERC has not sought to develop policies to concentrate their support with a view to creating such a synergy. A major problem of those attempting to build research centres is that of finding adequate funds to meet the operating costs, especially in the early years when scientists, support staff, and research grants are being recruited. **To address the need to pay for the core operations of research, we recommend that a Centres of Research Council be created independent of each of the three granting councils but administered by the Natural Sciences and Engineering Research Council.**

This Council would support the program activities of those centres that can demonstrate that their work is of an international calibre. Successful applicants would be determined by a panel of internationally renowned scholars and scientists, some of whom might come from outside Canada. **The Committee proposes that \$100 million in 1986-87 dollars be set aside annually for such a Council; more might be required if the initial results warranted the expenditure. We also propose that an annual report to Parliament be tabled on the activities supported by the Centres of Research Council.**

Finally, the Committee recommends that a Canadian Scholars Development Fund be created. The faculties of our universities are becoming older; the proportion of junior members is declining. We believe that Canada is in danger of losing the greater part of an entire generation of young scientists and scholars. At the same time the constitutionality of compulsory retirement is in question. The federal government should come to grips with the need to prevent potential scholars and scientists from abandoning the prospect of careers in their preferred fields simply because of a temporary shortage of academic posts and positions.

It is difficult to arrive at an appropriate amount and mechanism for operating this Fund. One logical approach is to tie awards from this Fund to the value of research grants given by the three granting councils. If, for example, an additional 10 per cent of the value of councils' grants was to be allocated, the cost in 1986-87 would be approximately \$50 million.

We have proposed as an option that this Canadian Scholars Development Fund be linked to the grants awarded by the three granting councils — the more research grants a university receives, the more money it would receive from the Fund. We anticipate that there would be those who would argue that some smaller universities will not be served well by this proposal. In the short run this may seem correct; but in the mid-1990s when universities are trying to recruit able members for their faculties, they will be able to find them in Canada —

Canadians trained in Canada, ready to take positions in Canadian universities.

We also submit that the time has come for the provinces and universities to examine the criteria for academic promotion, including the use of academic tenure. In our view the tenure system, originally intended to protect freedom of thought and speech, has had the unintended effect of protecting those unwilling to carry out the duties of their posts to the disadvantage of students, faculties, and taxpayers. **We therefore suggest that the proposed Canadian Scholars Development Fund described above be re-examined after five years to ascertain whether the intentions of the scheme are being thwarted by the use of promotion and tenure.**

(4) Student Financing

One area upon which many of the witnesses expressed strong feelings was tuition fees. Some felt that fees are too low, while others felt they already are too high. We heard the opinion that fees should be related to the quality of instruction, as well as the comment that fees should be deregulated. The only issue in this area upon which there was agreement was that any changes in the fee structure would have implications for student aid. This is an area which needs a full review. Students receiving both federal and provincial student assistance are not being treated equally; the grant portion in some provinces is more generous than in others, and this has an impact on student mobility. The Committee has recommended in Chapter 5 that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area.

(5) Provincial Responsibilities

Our report is certainly not the first, nor will it be the last report on post-secondary education. Within the provinces and at the federal level there have been countless reviews of post-secondary education. A missing link is a review from the perspective of the provinces as a national body. Many witnesses raised matters which clearly were within the provincial field. When asked if they had made their views known to the provinces through the Council of Ministers, they told us that there is no forum in which to do so. **The Committee believes that it is desirable that the Council of Ministers of Education, Canada become an open national body far beyond its current format as a closed forum for provincial ministers of education.** This means that the CMEC will have to do more than define areas of common interest with the federal

government, such as accessibility to post-secondary education, official languages, and foreign students. It means: that it will have to face the problem of accessibility where it begins, in primary school, if not earlier; that it will have to seek ways to deal with the inequities of student aid across provinces and the impact on mobility; and that it will have to address the problem of maintaining high quality schools in "have-not" provinces while considering what to do with mediocre schools in the wealthier provinces. This means that the ten provincial governments will have to decide how best they can act in concert to serve the national interest both at home and abroad. To date, we have seen little evidence to suggest they have done so. It may be that the maritime provinces have provided a lead for the CMEC through the example of the Maritime Provinces Higher Education Commission, which actively coordinates interprovincial initiatives in post-secondary education.

The Complete Package

We have found that the post-secondary education part of EPF has made no specific (or traceable) contribution to the support of a high quality post-secondary education system in Canada. Because the money is transferred without safeguards or conditions, it has simply increased provincial government revenues. This does not mean that post-secondary education in Canada has not benefited from the transferred money; it means, however, that there is nothing to recommend this way — the EPF way — of transferring the money. The only thing which the federal government has done through the transfer of the post-secondary portion of EPF is to contribute to the general revenues of the provincial governments. The same amount of money transferred to each province outside the EPF framework and devoid of conditions might have had the same results.

None of the witnesses who appeared before us and none of the reports of which we are aware supported the continuation of the PSE portion of EPF in its present form. **We have concluded that federal support in respect of post-secondary education through EPF no longer is beneficial; indeed, because EPF tends to blur responsibility it ought to be terminated.** We have found that in developing a replacement three general approaches are possible:

1. to return to a shared-cost arrangement;
2. to transfer the constitutional responsibilities for the relevant aspects of post-secondary education from the provincial governments to the federal government; or
3. to transfer financial resources adequate for post-secondary education from the federal government to the provincial governments.

We do not support the first option, a return to some form of shared-cost arrangement; we include here any kind of conditional transfer to the provincial governments for post-secondary education.

The second option, the shift of certain aspects of provincial post-secondary responsibilities to the federal government through a constitutional amendment, is a possibility. But amending section 93 of the *Constitution Act, 1867* is a major step, one which could have dramatic consequences for the constitutional division of power; consequently, it is not likely to be taken in the near future. In the meantime we have to live within the current constitutional arrangements. This leads directly to the third option.

The Committee suggests that the solution is for the federal government to terminate the PSE portion of EPF and transfer adequate financial resources to the provincial governments. This could be done by converting some or all of the money currently transferred in the form of cash payments into equalized tax points to be given to the provinces along with the personal and corporate tax points already transferred for health and education.

This is consistent with the spirit of section 36 of the *Constitution Act, 1982*, which states:

- 36(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to
- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
 - (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
 - (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.
- 36(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

But in putting this proposal forward, we realize that there are many points which must be considered.

This proposal would put an end to the equal per capita transfer in respect of post-secondary education that currently is an important element of EPF. All the provincial governments that receive equalization under the current provisions of the Federal-Provincial Fiscal

Arrangements legislation — Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, and Manitoba — would lose by this proposal. It might be thought, *prima facie*, that this demonstrates that our approach is wrong. We suggest, however, that what really is put in question is the general equalization formula. If the current method of calculating equalization would be unfair if applied to post-secondary education, is it not unfair for all the other public services to which section 36(2) applies?

While the provinces have retained constitutional responsibility for post-secondary education since 1867, it is only within the last 30 years that post-secondary education has been within the reach of most young Canadians and has become recognized as an important national resource. It was only 20 years ago that the Council of Ministers of Education, Canada, was formed and only 10 years ago that the federal government introduced EPF. Perhaps it is understandable that in this short interval the CMEC has not developed the means necessary to deliver a coordinated and national post-secondary education system for Canada. The unanswered question is the following: will the provincial governments, through the Council of Ministers of Education, Canada, be able in the foreseeable future to decide upon how to deliver the kind of national post-secondary system Canadians require and deserve? For example, provincial governments may wish to reorganize the CMEC so that it will be able to advise them on such matters as avoiding unnecessary duplication, addressing the harmful effects of the tenure system, or achieving excellence in our universities. Alternatively, provincial governments may wish to go further and create a new national body with adequate financial resources and executive authority to take decisions on issues central to the needs of the post secondary system.

If the federal government is to leave to the provinces the responsibility for the delivery of post-secondary education while focussing its own efforts on high quality research, these questions must be faced.

We do not presume to answer conclusively these or any of the other questions raised in this chapter; they will require the benefit of far more reflection than we have had time to give. We expect that the national forum on post-secondary education announced by the Governor General in the Speech from the Throne on October 1, 1986 will provide the vehicle for achieving answers to these questions. She stated:

My government is deeply committed to supporting, with the provinces, a system of post-secondary education based on excellence and equality of opportunity. To help meet the challenges facing higher education, my government will propose a national forum on post-secondary education, to be held early next year.

We hope that the national forum on post-secondary education announced by the Governor General in the Speech from the Throne on October 1, 1986 will take our findings, submissions, and recommendations under consideration.

If the forum is not successful in reaching decisions on what is to be done, some other way must be found to ensure that post-secondary education of high quality can be achieved and maintained. To try to continue to live with EPF would be to acquiesce in an arrangement that does not promise to serve even tolerably well the needs of our students, our scholars and scientists, our industries — indeed, all Canadians — in the years ahead. We must recognize that as the conviction grows that EPF is not achieving its purpose in the field of post-secondary education, the federal government will tend to yield to the continuing pressure to reduce the cash portion of the transfers to the provincial governments.

APPENDIX

Witnesses Who Appeared Before the Committee

First Session, Thirty-third Parliament, 1984-86

Issue Number	Date	Witness
22	October 24, 1985	<i>From the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario:</i> Mr. E.C. Bovey, Chairman; Prof. R.L. Watts, Commissioner.
23	October 31, 1985	<i>From the Canadian Higher Education Research Network:</i> Mr. Gilles Paquet, Vice-President; Mr. Max von Zur-Muehlen, Executive Director.
24	November 7, 1985	<i>From the University of Waterloo:</i> Dr. Douglas Wright, President; Mr. Richard Taylor, Chairman, Waterloo Advisory Council; Prof. Robert Needham, President, Faculty Association; Mr. Sonny Flanagan, President, Federation of Students.
26	November 21, 1985	<i>From the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada:</i> Dr. G.M. MacNabb, President.
27	November 28, 1985	<i>Authors of The Great Brain Robbery: Canada's Universities on the Road to Ruin:</i> Prof. D.J. Bercuson, Department of History, University of Calgary; Prof. Robert Bothwell, Trinity College, Toronto.

Issue Number	Date	Witness
29	December 5, 1985	<i>From the University of King's College:</i> Prof. John Godfrey, President.
32	December 12, 1985	<i>From the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada:</i> Dr. William E. Taylor, Jr., President; Dr. Erika Bruce, Director General, Program Branch. <i>From the Medical Research Council of Canada:</i> Dr. Pierre Bois, President.
34	January 30, 1986	Mr. David G. Vice, President, Northern Telecom Limited.
35	February 6, 1986	<i>From the Canadian Federation of Students:</i> Mr. Tony Macerollo, Chair Elect.
36	February 13, 1986	<i>From the Canadian Institute for Advanced Research:</i> Dr. J. Fraser Mustard, President; Dr. Pierre Maranda, Professor of Anthropology, University of Laval; Mrs. Ruth Macdonald, Director of Development.
38	March 6, 1986	<i>From the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada:</i> Dr. H.D. Barber, Chairman, R&D, and President, Linear Technology Inc., Burlington, Ontario; Mr. J.E. Benson, Manager, Engineering Laboratory, Canadian General Electric, Peterborough, Ontario; Mr. Brian Veale, Vice-President and General Manager, Edwards, a unit of General Signal, Owen Sound, Ontario Mr. E.A. Welling, Manager, Electronics Divisions, EEMAC, Toronto, Ontario.
40	March 13, 1986	<i>From the Association of Canadian Community Colleges:</i> Mr. R. Bruce McAusland, President, and President, St. Clair College, Windsor, Ontario; Mr. Lorio Roy, Vice-Principal, New Brunswick Community College, Bathurst, N.B.; Mr. Robert LaRose, Executive Director;

Issue Number	Date	Witness
		Dr. Paul Gallagher, Vice-President, and President, Vancouver Community College.
		<i>From the Canadian Bureau for International Education:</i>
		Mr. Wayne Myles, Treasurer, and Director, International Centre, Queen's University;
		Dr. Ayman Yassini, Director of Public Affairs;
		Mr. Jonathan Bremer, Researcher.
41	March 20, 1986	Dr. Michael A. Walker, Director, Fraser Institute.
42	April 17, 1986	<i>From the Canadian Association of University Teachers:</i>
		Prof. E.O. Anderson, President;
		Dr. R. Lévesque, Acting Executive Secretary.
		<i>From the Canadian Union of Public Employees:</i>
		Mr. John Calvert, Senior Research Officer;
		Mr. Richard Balnis, Research Officer.
45	April 24, 1986	<i>From the Association of Universities and Colleges of Canada:</i>
		Dr. W.A. MacKay, Past-president and President of Dalhousie University;
		Dr. A.K. Gillmore, Executive Director.
		<i>From the Eye Institute of the National Capital:</i>
		Dr. Brian C. Leonard, Director, and Professor and Chairman, Department of Ophthalmology, University of Ottawa Medical School;
		Dr. A. Gardner Watson, Professor Emeritus, Department of Ophthalmology, University of Ottawa Medical School.
47	May 1, 1986	<i>From the Corporate-Higher Education Forum:</i>
		Mr. John Panabaker, Member, Board of Directors and Chairman, The Mutual Life Assurance Company of Canada;
		Dr. George Connell, Member, Board of Directors and President, University of Toronto;
		Mr. Gerald Gummersell, President.
50	May 15, 1986	The Honourable Benoît Bouchard, P.C., Secretary of State of Canada.

Issue Number	Date	Witness
		<i>From the Department of the Secretary of State:</i> Mr. Nigel K. Chippindale, Director, Policy and Analysis, Education Support.
52	May 22, 1986	<i>From the Conference of Rectors and Principals of the Universities of Quebec:</i> Mr. Patrick Kenniff, Rector, Concordia University, Montreal, Quebec; Mr. Gilles Boulet, President, University of Quebec at Ste-Foy, Quebec.

N° de fascicule	Date	Témoïn
52	22 mai 1986	<p><i>De la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec :</i> Patrick Kenniff, recteur, Université Concordia, Montréal Gilles Boulet, recteur, Université du Québec à Sainte-Foy</p>

N° de fascicule	Date	Témoïn
41	20 mars 1986	<i>Du Fraser Institute :</i> Jonathan Bremer, chercheur
42	17 avril 1986	<i>De l'Association canadienne des professeurs d'université :</i> E.O. Anderson, président R. Lèvesque, secrétaire général suppléant <i>Du Syndicat canadien de la Fonction publique :</i> John Calvert, attaché de recherche principal Richard Balnis, attaché de recherche <i>De l'Association des universités et collèges du Canada :</i> W.A. MacKay, ancien président, et recteur de l'Université Dalhousie A.K. Gillmore, directeur général <i>De l'Institut d'ophtalmologie de la Capitale nationale :</i> Brian C. Leonard, directeur, professeur et président, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa A. Gardner Watson, professeur honoraire, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa
47	1 ^{er} mai 1986	<i>Du Forum sur l'enseignement supérieur et les entreprises :</i> John Panabaker, membre du conseil d'administration et président de la compagnie d'assurance-vie La Mutuelle du Canada George Connell, membre du conseil d'administration et président de l'Université de Toronto Gerald Gummersell, président L'honorable Benoit Bouchard, c.p., secrétaire d'État du Canada <i>Du Secrétariat d'État :</i> Nigel K. Chippindale, directeur, Politique et analyse, Aide à l'éducation
50	15 mai 1986	

N° de fascicule	Date	Témoïn
29	5 décembre 1985	<i>De l'Université King's College :</i> John Godfrey, recteur
32	12 décembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada :</i> William E. Taylor, Jr, président Erika Bruce, directeur général (programmes) <i>Du Conseil de recherches médicales du Canada :</i> Pierre Bois, président
34	30 janvier 1986	David G. Vice, président, Northern Telecom Limitée
35	6 février 1986	<i>De la Fédération canadienne des étudiants :</i> Tony Macerollo, président élu
36	13 février 1986	<i>De l'Institut canadien des recherches avancées :</i> J. Fraser Mustard, président Pierre Maranda, professeur d'anthropologie, Université Laval
38	6 mars 1986	<i>De l'Association des manufacturiers d'équipe- ment électrique et électronique du Canada :</i> H.D. Barber, président, recherche et développe- ment, et président directeur général, Linear Technology Inc., Burlington (Ontario) J.E. Benson, directeur, Laboratoire de génie, Générale Électrique du Canada, Peterborough (Ontario) Brian Veale, vice-président et directeur général, Edwards, Owen Sound (Ontario) E.A. Wellington, directeur, Division de l'électroni- que, AMEEEC, Toronto (Ontario)
40	13 mars 1986	<i>De l'Association des collèges communautaires du Canada :</i> R. Bruce McAusland, président, et recteur, Collège St. Clair, Windsor (Ontario) Lorio Roy, principal adjoint, Collège commu- nautaire du Nouveau Brunswick, Bathurst (N.-B.) Robert LaRose, directeur général Paul Gallagher, vice-président, et recteur, Collège communautaire de Vancouver, Vancou- ver (C.-B.)

ANNEXE **Témoins ayant comparu** **devant le Comité** **Première session, trente-troisième législature, 1984-1986**

N° de fascicule	Date	Témoïn
--------------------	------	--------

22	24 octobre 1985	<i>De la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario :</i> E.C. Bovey, président R.L. Watts, membre de la Commission
23	31 octobre 1985	<i>Du Réseau canadien de recherche pour l'ensei- gnement supérieur :</i> Gilles Paquet, vice-président Max von Zur-Muehlen, directeur général
24	7 novembre 1985	<i>De l'Université de Waterloo :</i> Douglas Wright, recteur Richard Taylor, président du Conseil consulta- tif de Waterloo Robert Needham, professeur, président de l'Association des professeurs Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants
26	21 novembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada :</i> G.M. MacNabb, président
27	28 novembre 1985	<i>Les auteurs de l'ouvrage intitulé The Great Brain Robbery : Canada's Universities on the Road to Ruin :</i> D.J. Bercuson, professeur, Département d'his- toire, Université de Calgary Robert Bothwell, professeur, Collège Trinity, Université de Toronto

capables, par l'entremise du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, de prendre une décision sur le genre de système d'enseignement postsecondaire national que les Canadiens méritent et dont ils ont besoin? Les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être restreindre le CMEC pour qu'il leur donne des conseils touchant, par exemple, la façon d'éviter les chevauchements inutiles, de contrecarrer les effets nuisibles du système de permanence ou d'atteindre l'excellence dans les universités. Ou, à l'inverse, les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être aller plus loin et créer un nouvel organisme national ayant les ressources financières et le pouvoir nécessaires pour prendre des décisions capitales pour le système postsecondaire.

Si le gouvernement fédéral doit laisser aux provinces le soin d'offrir l'enseignement postsecondaire et s'attacher à assurer la qualité élevée de la recherche, il faudra répondre à ces questions.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir répondu de façon péremptoire à ces questions-là ni aux autres questions soulevées dans le présent chapitre; elles devront être approfondies bien plus que nous avons pu le faire. Nous espérons que le Colloque national sur l'enseignement postsecondaire annoncé par le gouverneur général dans le Discours du trône le 1^{er} octobre 1986 sera l'amorçe de réponse à ces questions. Elle déclarait :

Mon gouvernement attache aussi beaucoup d'importance à la qualité de l'enseignement postsecondaire et entend oeuvrer avec les provinces afin d'y promouvoir l'excellence et l'égalité des chances. Il proposera d'ailleurs la tenue, au début de l'an prochain, d'un colloque national sur l'enseignement supérieur qui contribuera à cerner les besoins dans ce domaine.

Nous espérons que ce colloque tiendra compte de nos conclusions, des mémoires qui nous ont été présentés et de nos recommandations.

Si le colloque ne réussit pas à prendre des décisions sur les mesures à prendre, il faudra trouver une autre façon d'atteindre et de maintenir la qualité de l'enseignement postsecondaire au Canada. Essayer de continuer à vivre avec le FPE reviendrait à entériner un arrangement qui, selon les meilleurs indices, ne nous permet pas de croire qu'il répondra, même de façon tolérable, aux besoins de nos étudiants, de nos chercheurs et de nos scientifiques, à vrai dire de tous les Canadiens, au cours des années à venir. Nous devons admettre que plus on sera convaincu de l'impossibilité pour ce programme d'atteindre ses objectifs dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, plus le gouvernement fédéral sera porté à céder aux pressions visant à réduire la partie des transferts versés en espèces aux gouvernements provin-

Cette solution respecte l'esprit de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui stipule :

36(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

36(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Nous savons bien, néanmoins, en faisant cette proposition, que de nombreux points restent à considérer.

Cette proposition entraînerait l'abolition d'un élément important de l'actuel FPE, à savoir les transferts égaux par habitant, aux fins de l'enseignement postsecondaire. Tous les gouvernements provinciaux qui bénéficient de la péréquation aux termes des dispositions actuelles de la loi sur les arrangements entre le gouvernement fédéral et les provinces, à savoir Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba, seraient perdants. On pourrait croire à première vue que cela prouve donc que notre formule n'est pas la bonne. À notre avis, ce qui est réellement remis en question, c'est la formule générale de péréquation. Si le mode actuel de calcul des sommes versées à ce titre est injuste lorsqu'il est appliqué à l'enseignement postsecondaire, ne l'est-il pas tout autant à l'égard de tous les autres services publics auxquels s'applique le paragraphe 36(2)?

Bien que l'enseignement postsecondaire soit demeuré une responsabilité constitutionnelle provinciale depuis 1867, ce n'est qu'au cours des trente dernières années que la plupart des jeunes Canadiens ont eu accès à ce niveau d'enseignement, qui est maintenant considéré comme une richesse nationale de premier plan. La création du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada ne remonte qu'à une vingtaine d'années et la mise en œuvre du FPE à seulement dix ans. On comprend mieux, peut-être, que le CMEC n'ait pas pu, en si peu de temps, trouver le moyen d'offrir aux Canadiens un système d'éducation postsecondaire national et coordonné. La question sans réponse est la suivante : les gouvernements provinciaux seront-ils, dans un avenir prévisible,

de transférer la partie postsecondaire du FPE, le gouvernement fédéral n'a, en somme, qu'accru les recettes générales des gouvernements provinciaux. On aurait pu transférer des montants égaux à chacune des provinces en dehors du cadre du FPE, sans autres conditions, et obtenir les mêmes résultats.

Aucun des témoins qui a comparu devant nous et aucun des rapports portés à notre attention n'est favorable au maintien du volet postsecondaire du FPE sous sa forme actuelle. Nous en sommes donc venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin. Trois avenues s'offrent pour le remplacer :

1. le retour à un modèle de frais partagés;
 2. le transfert, des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral, de responsabilités constitutionnelles touchant les aspects pertinents de l'enseignement postsecondaire;
 3. le transfert du gouvernement fédéral aux provinces de ressources financières adéquates pour l'enseignement postsecondaire.
- Nous rejetons la première voie, à savoir le retour à une forme quelconque d'entente sur le partage des coûts. Nous incluons dans cette formule tout transfert conditionnel aux gouvernements provinciaux pour l'enseignement postsecondaire.

La deuxième option, à savoir le transfert d'une partie des responsabilités provinciales en matière d'enseignement postsecondaire au gouvernement fédéral par voie de modification constitutionnelle demeure une hypothèse valable. Mais modifier l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est une entreprise de taille pouvant avoir d'énormes répercussions sur le partage constitutionnel des pouvoirs; par conséquent ce n'est vraisemblablement pas la voie que l'on empruntera dans un avenir prochain. Entre-temps, nous devons nous accommoder des dispositions constitutionnelles en vigueur. Ce qui nous amène à envisager la troisième option.

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation.

dans d'autres, ce qui a des effets sur la mobilité des étudiants. Au chapitre 5, le Comité a recommandé que, compte tenu de la forte participation fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, il serait urgent que le Parlement étudie tout le dossier de l'aide aux étudiants au Canada, et que cette étude se penche en particulier sur les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

5. Les responsabilités provinciales

Nombre de témoins ont soulevé des questions qui relèvent clairement de la compétence des provinces. Lorsque nous leur avons demandé s'ils avaient fait part de leurs commentaires aux provinces par l'intermédiaire du CMBC, ils ont répondu qu'il n'existait aucune tribune où se faire entendre. Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale. Ce qui signifie que le CMBC ne pourra plus se contenter de cerner des domaines d'intérêt commun avec le gouvernement fédéral, tels l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire, les langues officielles et les étudiants étrangers; mais qu'il devra s'attaquer au problème de l'accessibilité à sa racine, c'est-à-dire à l'école élémentaire, sinon maternelle; qu'il devra trouver des solutions à l'inégalité de l'aide offerte aux étudiants d'une province à l'autre et à son incidence sur leur mobilité; et qu'il lui faudra trouver comment maintenir des écoles de qualité dans les provinces moins favorisées, tout en examinant ce qu'il y aurait à faire avec les écoles de moins bonne qualité dans les provinces plus favorisées. Cela signifie encore que les dix gouvernements provinciaux devront décider comment ils se concerteront pour satisfaire les besoins d'intérêt national, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Rien jusqu'ici ne nous permet de penser qu'ils ont agi en ce sens. Il se peut que les provinces maritimes aient pris les devants, avec leur Commission de l'enseignement supérieur des provinces atlantiques qui coordonne les initiatives interprovinciales en matière d'enseignement postsecondaire.

La formule d'ensemble

Nous en sommes venus à la conclusion que la partie du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire n'a pas contribué de façon particulière (c'est-à-dire visible) à l'établissement au Canada d'un système d'éducation postsecondaire de qualité. Les fonds, consentis sans garanties ni conditions, n'ont fait que gonfler les recettes des gouvernements provinciaux. Cela ne signifie pas que l'enseignement postsecondaire au Canada n'ait pas profité de ces transferts; mais rien ne prêche en faveur de cette façon (le FPE) de transférer de l'argent. En acceptant

de carrière dans un certain domaine, simplement à cause d'une pénurie temporaire de postes ou de chaires.

Il est difficile de savoir combien il faudrait verser à ce Fonds et quel serait son mode de fonctionnement. Une solution logique consiste-rait à établir un rapport entre les contributions du Fonds et la valeur des subventions de recherche accordées par les trois autres conseils. Si, par exemple, un montant égal à 10 % de la valeur des montants versés par les conseils était alloué, les besoins financiers du Fonds seraient d'environ 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous venons de proposer que les sommes accordées par le Fonds de développement de chercheurs canadiens soient rattachées aux subventions des trois grands conseils de recherche. C'est-à-dire que plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle recevrait d'argent du Fonds. Certains s'objecteront sans doute en disant que les petites universités sortiront perdantes de cette formule. À court terme, ils ont certes raison; mais, d'ici le milieu des années 1990, lorsque les universités recruteront des professeurs, elles pourront les trouver au Canada, c'est-à-dire trouver des Canadiens formés au Canada et prêts à entrer en fonction dans nos universités.

Il nous semble également que le temps est maintenant venu pour les provinces et les universités d'examiner les critères de promotion des professeurs, et notamment le mécanisme de la permanence. À notre avis, ce système, qui à l'origine visait à protéger la liberté de pensée et de parole des enseignants, a eu pour effet secondaire imprévu de protéger des personnes qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions, au désavantage des étudiants, de tout le corps enseignant et des contribuables. Nous proposons par conséquent que le Fonds canadien de renouveau du corps professoral présente ci-dessus soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs.

4. L'aide financière aux étudiants

Un des aspects de la question sur lequel de nombreux témoins se sont exprimés avec clarté est celui des frais de scolarité. Certains les trouvent trop modestes, d'autres déjà trop élevés. Pour certains ces frais devraient être fonction de la qualité de l'enseignement, pour d'autres il faudrait les déreglementer. Le seul point sur lequel tous semblent d'accord est que tout changement du barème des frais aurait des répercussions sur l'aide aux étudiants. Il faut réexaminer l'ensemble de cette question. Les étudiants qui reçoivent de l'aide des gouvernements fédéral et provincial ne sont pas traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, en effet, la partie bourse est plus généreuse que

besoins financiers particuliers de ce type de recherche. Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux.

Certains témoins nous ont donné à penser qu'il y a longtemps que la qualité de la recherche financée par les conseils se dégrade. Ils maintiennent que nos scientifiques sont capables de recherches fondamentales bien supérieures à celles qu'ils font à l'heure actuelle. Selon eux, et c'est une opinion que nous partageons, il faut, pour avoir une recherche de qualité, surtout dans le domaine des sciences naturelles, que les centres de recherche dans les universités, où des équipes complètes de scientifiques et de techniciens peuvent être formées, puissent compter sur un appui financier de longue haleine qui leur permet de travailler de façon indépendante. Ce n'est pas une idée neuve, mais le CRSNGC ne s'est pas donné la peine, semble-t-il, d'adopter une politique qui concentrerait son appui en vue de susciter une telle synergie. Un des principaux problèmes auxquels ceux qui veulent édifier des centres de recherche doivent faire face est celui du financement des frais de fonctionnement, surtout durant les premières années, alors qu'on procède au recrutement des scientifiques et du personnel de soutien et qu'on est en quête de subventions de recherche. Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Ce nouveau conseil donnerait son appui aux centres qui poursuivent des programmes dont les travaux sont de calibre international. Ces centres seraient choisis par un jury d'universitaires et de scientifiques de réputation internationale, dont quelques-uns pourraient être des étrangers. Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche.

Enfin, le Comité recommande la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral. Le corps enseignant de nos facultés universitaires vieillit et compte proportionnellement moins de jeunes membres. Nous croyons que le Canada risque de perdre presque toute une génération de jeunes scientifiques et chercheurs. Par ailleurs, la constitutionnalité de la mise à la retraite obligatoire est remise en question. Le gouvernement fédéral devrait être conscient qu'il faut éviter que des jeunes chercheurs et scientifiques abandonnent leur projet

La deuxième lacune des arrangements relatifs au FPE, de l'avis du Groupe d'étude, c'est que non seulement ils permettent à chaque ordre de gouvernement (fédéral et provincial) de blâmer l'autre pour toute insuffisance manifeste des fonds affectés à l'enseignement postsecondaire, mais ils les encouragent, en quelque sorte, à se renvoyer la balle (...)

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du Groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'objecteront à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce là l'avis du Groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation?

3. L'excellence dans la recherche

Nous avons aussi insisté (au chapitre 4) sur le financement de la recherche universitaire par les trois conseils subventionnaires canadiens, en l'occurrence le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches médicales (CRM). De nombreux témoins ont fait état du sous-financement de la recherche et de la qualité douteuse de certains travaux de recherches. Le manque de fonds n'a pas été attribué au montant de l'aide versée pour absorber les coûts directs de la recherche mais plutôt au fait que les deux ordres de gouvernement ne semblent pas apprécier à sa juste valeur l'ampleur des frais généraux de la recherche.

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le CRSNGC et le CRSHC. Cet appui pourrait être accordé suivant une formule permettant de couvrir de 50 à 104 % des coûts directs de la recherche, selon la définition qu'on en donne. Les dispositions particulières de cette formule pourraient être établies en consultation avec l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, sous les auspices de l'Association des universités et collèges du Canada. **Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales, mais qu'une formule distincte tienne compte des**

3. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Éducation et recherche*, Approuvements et Services Canada, 1984, p. 33-35 *passim*.

Tout en sachant que l'éducation dispensée dans et pour chaque province relève de celle-ci, le gouvernement fédéral a jusqu'ici utilisé son pouvoir de dépenser pour favoriser l'expansion de l'enseignement postsecondaire sans le concours des provinces. En 1952, par exemple, les transferts directs effectués aux universités au prorata de la population ont soulevé les objections du gouvernement du Québec. La formule Sauvé-Fleming, ayant modifié le programme en 1960, le rendit plus acceptable pour le gouvernement du Québec. En 1967, le gouvernement fédéral changeait une nouvelle fois la formule de financement : l'augmentation des sommes fédérales affectées aux établissements d'enseignement postsecondaire leur serait versée par l'entremise du gouvernement provincial.

Certains témoins ont proposé un retour à la formule d'avant 1977, ainsi que la mise au point avec les gouvernements des provinces de nouveaux accords sur le partage des coûts. Mais ceux qui avaient connu de tels accords nous ont bien mis en garde contre le cauchemar administratif qu'ils créeraient. D'autres ont proposé que les transferts fédéraux soient majorés en fonction de la croissance des transferts provinciaux aux collèges et aux universités. Cette proposition va dans le sens du principe opérant du rapport Johnson et de la suggestion de l'Association canadienne des professeurs d'université à notre Comité, voulant que les augmentations des transferts fédéraux se fassent au même rythme que les augmentations consenties par le gouvernement de chaque province à ses établissements postsecondaires. Il s'agit là, à notre avis, d'un genre de subvention parallèle conditionnelle, qui a quelque chose en commun avec les arrangements d'avant 1977. Il faudrait dans ce cas que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur la façon de mesurer le taux de croissance. Ce serait, en d'autres mots, une nouvelle forme de « partage des coûts », mais sous un autre nom.

Tous les mémoires présentés à notre Comité sur le FPE lui ont trouvé au moins une lacune majeure. Pour certains, les fonds sont inadéquats; pour d'autres, il faudrait imposer des conditions. D'autres encore sont d'avis que le FPE n'est qu'une source de chicanes entre les deux ordres de gouvernement et que tout l'enseignement postsecondaire au Canada en souffre. À notre avis, le groupe de travail Nielsen a bien résumé la situation :

Premièrement, les objectifs ne sont pas précisés clairement et ceux qui y sont énoncés s'appliquent tout autant à la santé qu'à l'enseignement postsecondaire, ce qui est source d'ambiguïté. Il y a aussi possibilité de conflit entre l'objectif selon lequel il y aurait lieu d'« accroître la flexibilité dont peuvent jouir les provinces » et celui selon lequel on doit « appliquer des normes nationales (...) ». Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées

L'aide offerte au titre du FPE étant inconditionnelle, il est impossible d'en rendre compte devant le Parlement et l'électorat canadien. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confie la qualité de l'enseignement, les critères d'admission et le financement quotidien de nos établissements postsecondaires aux provinces. Le gouvernement fédéral ne saurait donc avoir une quelconque influence en ce domaine si les provinces ne lui cèdent une partie de leur compétence. Or, elles ne l'ont pas fait jusqu'ici et ne semblent guère disposées à le faire. Un tel changement est possible aux termes du paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui stipule que :

38(1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le Grand Sceau du Canada, autorisée à la fois :

a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondu représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins 50 p. cent de la population de toutes les provinces.

Mais, même si la Constitution était modifiée, les paragraphes 38(2) et 38(3) stipulent qu'une modification reste sans effet dans une province si son assemblée législative n'est pas d'accord. En voici le libellé :

38(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogoratoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

38(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

L'article 40 est d'une grande pertinence pour notre étude. Il stipule que, pour toute modification se rapportant à l'éducation, le gouvernement fédéral doit fournir une compensation à la province à laquelle ladite modification ne s'applique pas :

40 Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives et provinciales au Parlement.

provinces sur un pied d'égalité en matière d'éducation postsecondaire. Enfin, c'est un programme qui vise des objectifs précis, notamment celui d'assurer un large partage des coûts inhérents à l'administration d'établissements de haut savoir.

En 1983, le gouvernement fédéral fixait dix objectifs à ses programmes d'aide à l'enseignement. Quatre de ces objectifs traduisent bien l'idée, admise depuis longtemps, que, sans aide fédérale massive, il serait impossible de maintenir au pays un système d'enseignement postsecondaire à la fois solide et accessible :

• *L'aide générale* : contribuer à la consolidation et au développement du secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada pour répondre aux aspirations individuelles des Canadiens désireux de s'instruire et de se perfectionner, ainsi qu'aux besoins et possibilités de la société canadienne.

• *L'accessibilité* : donner à tous les Canadiens qui en ont les capacités ou le goût, en faisant sauter les obstacles dus à leur situation socio-économique ou à leur appartenance à un groupe aux besoins duquel le système scolaire actuel ne répond pas, la possibilité d'accéder à une formation supérieure, et alléger le fardeau financier lié à la fréquentation d'un établissement d'enseignement.

• *La mobilité* : faire disparaître tout ce qui serait de nature à empêcher les étudiants de niveau postsecondaire, les professeurs et les diplômés canadiens de poursuivre leurs études, leur formation ou leur travail, n'importe où au Canada.

• *Les possibilités d'emploi* : développer le système d'enseignement pour que les Canadiens puissent y acquérir les compétences requises pour occuper les emplois professionnels indispensables à la croissance économique du pays ou qui réclament de fréquents démenagements à l'intérieur du pays ou à l'étranger.

C'est essentiellement par le financement des programmes établis que le gouvernement fédéral cherche à atteindre ces objectifs. Or, il est impossible de mesurer l'efficacité de ce mécanisme, parce que l'aide fournie est absolument inconditionnelle. De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada. On aurait pu donner à chaque province, indépendamment du FPE ou de tout autre programme, la même somme d'argent et celle-ci aurait pu avoir exactement la même incidence sur l'enseignement postsecondaire que l'argent versé en ce moment au titre du FPE.

2. Secrétariat d'Etat du Canada, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, 1983, p. 13.

Notre analyse établit clairement que des changements s'imposent. Le présent chapitre reprend, en les résumant, les questions essentielles abordées dans le présent rapport et ce qu'elles nous ont appris, propose d'éventuelles solutions suggérées par l'analyse et cerne les questions auxquelles il faut trouver réponse pour surmonter les problèmes actuels.

Les questions essentielles

1. L'accessibilité

Nous avons examiné la question de l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire au Canada. C'est un objectif qui tient à coeur aux Canadiens depuis les années 1950 et qui doit demeurer au centre de nos préoccupations. Environ 55 % des finissants du secondaire passent directement à un collège ou à l'université. Devons-nous viser plus haut?

L'accès au collège ou à l'université ne pose aucun problème pour la plupart des étudiants qui en ont l'ambition ou les capacités. Il en va tout autrement pour les handicapés, les autochtones, certains membres de la population adulte et pour tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ont abandonné leurs études trop tôt. Les obstacles que les membres de ces groupes-là doivent surmonter pour accéder à l'enseignement supérieur ne seront pas levés par des transferts fiscaux massifs, comme ceux du FPE, répartis entre les provinces au prorata de leur population. Ce qu'il faut, ce sont des programmes spéciaux qui répondent à des besoins particuliers. Le FPE n'est d'aucune utilité à cet égard.

Notre analyse nous a aussi montré que, s'il s'agit d'assurer une formation postsecondaire à un plus grand nombre de jeunes, rien ne sert de gonfler encore davantage les programmes généraux de transfert comme le FPE. Ce qu'il faut, c'est trouver des solutions aux problèmes de ceux qui ont quitté le réseau scolaire avant d'avoir réalisé leurs pleines possibilités. Il est clair que cela ne relève pas du gouvernement fédéral; c'est pourtant un problème d'envergure nationale qui réclame une participation totale et une action concertée des gouvernements provinciaux.

2. L'obligation de rendre compte et les dispositions législatives touchant le financement des programmes établis

Notre examen attentif de la partie du programme de FPE touchant le postsecondaire (au chapitre 2) nous a fait constater ses lacunes. Malgré toutes ses bonnes intentions, ce programme est trop ambitieux. C'est un programme budgétaire conçu pour permettre aux deux ordres de gouvernement d'effectuer une planification financière à long terme. C'est aussi un programme de péréquation qui vise à traiter toutes les

Chapitre 7

Conclusions

Introduction

Dans le cadre de son étude du Budget des dépenses principal du gouvernement du Canada pour 1985-1986, le Comité ouvrait, en mars 1985, une série d'audiences sur les transferts fiscaux fédéraux aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire. À la suite de cinq audiences, il présentait la conclusion suivante dans un rapport provisoire :

En abordant l'étude des transferts fiscaux fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire, le Comité sénatorial permanent des finances nationales voulait examiner la responsabilité financière que le gouvernement du Canada devait assumer en ce domaine. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont en général été d'avis qu'en matière d'enseignement postsecondaire le gouvernement fédéral ne devrait pas se borner à verser des transferts fiscaux inconditionnels; que l'établissement d'objectifs nationaux en matière d'enseignement secondaire concernait de toute évidence le gouvernement fédéral, ne serait-ce que pour rendre compte au Parlement des dépenses dans ce secteur; que le choix entre l'excellence et l'accessibilité universelle, dicté en partie par des contraintes financières, pouvait faire l'objet d'un débat national; que l'ampleur, la qualité et l'orientation de la recherche relèvent des deux ordres de gouvernement et que la formation de professeurs qui ont les compétences voulues pour satisfaire les besoins futurs des facultés universitaires canadiennes doit préoccuper les deux ordres de gouvernement. S'il est assez facile de conclure que le gouvernement fédéral et les provinces ont tous deux un rôle à jouer pour maintenir l'excellence du réseau universitaire canadien, il n'est pas aussi simple de savoir comment structurer ce réseau, ce qu'on attend de lui ou quel soutien le gouvernement fédéral devrait lui apporter¹.

Ce rapport ne faisait aucune recommandation et se contentait de soulever des questions. Aujourd'hui, après avoir tenu dix-huit audiences publiques et entendu vingt-deux témoins, nous sommes prêts à formuler certaines observations et recommandations sur un problème qui n'a cessé de hanter les Canadiens depuis 1952.

¹ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 16, p. 19.

en viennent tous à la conclusion que le FPE n'est pas satisfaisant parce qu'il ne répond pas aux besoins précis du secteur de l'enseignement postsecondaire. Selon nous, l'observation, formulée par l'OCDE dans son rapport publié en 1976, selon laquelle le soutien financier du gouvernement fédéral accordé aux collèges et universités n'est qu'une « aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques » vaut tout autant à l'heure actuelle qu'il y a dix ans.

Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

Le 11 mars 1986, le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) a publié son rapport. Celui-ci n'explique pas comment il se fait que le gouvernement fédéral participe à plus de 100 programmes de financement de l'éducation et de la recherche. À l'égard du financement des programmes établis, le rapport expose quatre options :

- Maintenir les dispositions actuelles (sans nécessairement garder intacte la formule actuelle).
- Continuer à verser un appui financier aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, mais dans un cadre totalement différent, c'est-à-dire mettre comme condition aux transferts que les provinces respectent des critères déterminés.
- Verser des fonds aux établissements par l'intermédiaire des étudiants (au moyen d'un système de « bons d'études », par exemple).

- Admettre que le gouvernement fédéral n'a pas à se mêler de l'enseignement postsecondaire et éliminer graduellement tout soutien financier dans ce domaine.

Le groupe de travail n'a pris parti pour aucune de ces options en particulier.

Le groupe d'étude a également proposé plusieurs options à l'égard de la recherche. Une des mesures qu'il propose pourrait avoir une incidence sur le financement futur du FPE, à savoir que les conseils subventionnaires absorbent le coût total de la recherche, y compris les frais généraux (et dans des cas exceptionnels, le traitement des professeurs). Il a aussi recommandé de céder l'aide aux étudiants entièrement aux provinces mais d'accorder à ces dernières une subvention sans condition au titre du soutien financier de leurs programmes d'aide aux étudiants. Cette mesure, reconnaît le groupe d'étude, pourrait entraîner une évaluation inégale des besoins dans chaque province.

Il faut se rappeler que l'un des principaux objectifs du groupe de travail Nielsen était de trouver des moyens de restreindre les dépenses fédérales engagées dans les programmes. Tout en faisant un tour d'horizon utile, ce rapport sur les programmes d'éducation et de recherche ne comporte aucune recommandation concrète.

Conclusions

Ces quelques extraits de rapports récents sur le mode actuel et les modes proposés de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada

Le rapport de la commission Macdonald

Dans le chapitre sur l'enseignement et la formation du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), les commissaires affirment :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de hauts niveaux d'excellence;
- qu'il est souhaitable d'accroître la souplesse du système;
- que les Canadiens à faible revenu n'ont pas suffisamment recours au système d'enseignement postsecondaire;
- que les accords fiscaux sur le financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire sont inadéquats.

Le chapitre recommande entre autres l'instauration immédiate de rencontres fédérales-provinciales dans le but de restructurer le mode de financement de l'enseignement postsecondaire. Un certain nombre de points, dont les suivants, devraient être étudiés sans délai :

- Le remplacement d'une partie des transferts fiscaux au titre du financement des programmes établis par une aide directe à l'étudiant, sous forme de crédits fiscaux, de bourses ou de bons, et l'augmentation correspondante des droits universitaires, de concert avec le maintien ou la hausse des subventions des provinces aux établissements.
- Le blocage des contributions fédérales de base à leurs niveaux actuels et l'accroissement des contributions futures en fonction de l'accroissement des subventions provinciales.
- L'utilisation des fonds qui auraient été normalement affectés à la recherche universitaire pour le cofinancement fédéral-provincial (25/75) de l'accroissement du financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

La commission Macdonald a également proposé la création d'une commission nationale indépendante, principalement établie et financée par le secteur privé, pour contrôler la qualité et les normes de l'éducation primaire et secondaire. Elle a également recommandé l'affectation de nouveaux crédits à l'amélioration de l'accès à l'enseignement postsecondaire pour les étudiants à faible revenu, ce qui entraînerait la modification du Programme canadien de prêts aux étudiants et des programmes provinciaux équivalents, de même que la possibilité d'implanter un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ultérieurs, à savoir un remboursement au moyen de cotisations fiscales sur les gains des diplômés au sortir des études postsecondaires.

fiscaux plus élevés pour le Québec, pour établir un système de subventions ou de bons d'études universels à l'intention des étudiants, ou pour consentir une augmentation massive des subventions de recherche.

- Le maintien du mode de financement actuel non assorti de conditions.
- La suppression du financement des principales activités des établissements d'enseignement postsecondaire.

A.W. Johnson a aussi noté que la révision des programmes d'aide aux étudiants et l'augmentation des droits universitaires, bien que nécessaires, ne devraient pas avoir préséance sur la réforme des accords fiscaux du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire.

La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association canadienne des professeurs d'université

En juin 1985, l'Association canadienne des professeurs d'université a proposé une loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire en vertu de laquelle les transferts fiscaux du financement des programmes établis seraient maintenus aux mêmes niveaux à une exception près : il y aurait des contributions pécuniaires supplémentaires aux provinces qui maintiennent et améliorent leur part relative du financement par rapport à l'année de base 1982-1983 (lorsque l'article relatif au revenu garanti de la loi de 1977 sur le financement des programmes établis a cessé d'être appliqué), pour autant qu'elles s'engagent à transmettre le plein montant de ces fonds supplémentaires à leurs établissements d'enseignement postsecondaire. Cette loi propose :

- L'établissement d'un Conseil consultatif de l'enseignement postsecondaire qui serait idéalement formé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et de représentants de divers secteurs du domaine de l'enseignement postsecondaire.

- Le Conseil consultatif serait tenu de présenter un rapport annuel au ministre qui le déposerait au Parlement.
- Le ministre présenterait également un rapport annuel sur l'application et le fonctionnement de la loi.

- Les rapports annuels seraient examinés par un Comité permanent des sciences, de la recherche et du financement de l'enseignement postsecondaire de la Chambre des communes.

fiscaux aux provinces, dont les subventions ont diminué considérablement par rapport aux crédits qu'elles ont reçu depuis 1977-1978 en vertu du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire.

- Il y aurait lieu d'augmenter les crédits budgétaires des conseils subventionnaires pour qu'ils continuent de financer les coûts indirects de la recherche, et le gouvernement fédéral devrait s'engager à adopter un plan quinquennal en vertu duquel les crédits budgétaires des conseils subventionnaires seraient augmentés annuellement. Ces crédits s'ajouteraient aux transferts fiscaux.
- Il y aurait lieu de former un comité d'élite composé des représentants des secteurs public, privé et universitaire et chargé de proposer au gouvernement des mécanismes pour assurer le financement d'un certain nombre de centres d'excellence de classe internationale.
- Ces réformes devraient entrer en vigueur le 1^{er} avril 1986 et être révisées au bout de cinq ans.

A.W. Johnson a affirmé que, si l'on n'établissait pas d'objectifs nationaux dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, le financement fédéral n'aurait plus de véritable raison d'être. Il a proposé plusieurs objectifs que le gouvernement fédéral devrait chercher à atteindre en finançant l'enseignement supérieur, dont les suivants :

- Assurer l'accès à tous les étudiants canadiens qualifiés.
- Voir à ce que soit dispensé un enseignement postsecondaire de qualité et à faciliter la recherche.
- Accroître les débouchés pour les étudiants.
- Augmenter les crédits affectés à l'enseignement postsecondaire et à la recherche dans les domaines du développement social, économique et culturel du Canada.
- Permettre aux établissements d'enseignement postsecondaire de mieux s'adapter aux nouveaux impératifs technologiques, économiques et sociaux de l'heure.

L'auteur a également mentionné deux objectifs précis : reconnaître aux étudiants le droit à la mobilité et aux Canadiens le droit de savoir comment et par qui l'enseignement postsecondaire est financé.

A.W. Johnson a indiqué que, si la santé et la vitalité de l'enseignement supérieur au Canada ne devenaient pas une priorité d'importance nationale, le gouvernement fédéral devrait cesser de financer ce secteur. Il a rejeté les modes de financement public suivants :

- L'utilisation des fonds versés en vertu du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, après avoir tenu compte des transferts

gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada, a été publié en février 1985. Ce rapport avait été commandé en 1984 par le secrétaire d'Etat, l'honorable Serge Joyal qui, au moment de la parution du rapport, avait été remplacé par l'honorable Walter McLean. Voici les conclusions du rapport Johnson :

- Les dépenses réelles par étudiant ont diminué régulièrement depuis l'entrée en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis en 1977.
- Les transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire ont augmenté, mais les gouvernements provinciaux n'ont pas emboîté le pas en raison du manque d'incitation à maintenir leur aide en puisant dans leur propre budget.
- Etant donné que les fonds du FPE ne sont pas fonction des dépenses provinciales au titre de l'enseignement supérieur, un « malaise fédéral-provincial » est apparu du fait que les transferts fiscaux en vertu du FPE ne sont assortis d'aucune condition.
- Il faut accorder la priorité au financement de la recherche par les conseils subventionnaires et assurer une majoration des crédits supérieure au taux de croissance du PNB, et financer les coûts indirects.
- Il n'existe pas, ou trop peu, de stimulants visant à favoriser l'établissement de centres d'excellence de classe internationale dans les universités canadiennes.
- L'entente actuelle sur le financement des programmes établis comporte peu de mesures visant à favoriser la réforme spontanée des facultés ou des administrations universitaires.
- Les mesures actuelles de financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire ne répondent pas à un objectif précis.

A.W. Johnson a formulé les recommandations suivantes :

- Il y aurait lieu d'harmoniser le taux d'augmentation des transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire et celui des subventions de fonctionnement provincial en haussant les crédits du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, pour autant que les provinces fassent de même. Le gouvernement fédéral devrait augmenter ses transferts fiscaux en fonction de l'augmentation des subventions des provinces. Cette mesure éliminerait le malaise fédéral-provincial actuel.
- Il y aurait lieu d'effectuer une légère réaffectation des fonds destinés au financement de base au profit de la recherche pour permettre aux conseils subventionnaires de payer les coûts indirects. Un montant équivalent serait déduit des transferts

- le financement (y compris la réduction des crédits accordés en fonction du nombre d'étudiants), la hausse des frais de scolarité et l'instauration d'un fonds de renouvellement et d'adaptation;
- la planification et la coordination entre les établissements, et notamment la reconstitution et le renforcement d'un organisme intermédiaire entre le gouvernement provincial et les établissements.

Concernant la coopération fédérale-provinciale, la commission a signalé que le plein développement des universités « exige une coopération efficace (...) à l'égard de la définition publique des objectifs et du soutien financier » et a formulé les recommandations suivantes :

- Comme le gouvernement fédéral risque de ne pas vouloir maintenir les transferts fiscaux non assortis de conditions du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient conclure une entente aux termes de laquelle ils conviendraient de leur participation respective au financement de base, la part des provinces n'étant pas inférieure à leur part actuelle.

- Il y aurait lieu d'accroître considérablement les budgets des conseils subventionnaires fédéraux pour la recherche exigeant des ressources considérables et de couvrir les coûts indirects.
- Chaque palier de gouvernement devrait, avant d'établir et de financer des centres d'excellence, prendre conseil auprès de son propre organisme intermédiaire ou de l'organisme intermédiaire approprié de l'autre palier.

- Il y aurait lieu d'envisager sérieusement la possibilité d'établir un régime fédéral-provincial de prêts remboursables selon le revenu pour couvrir tous les droits universitaires.

- Le gouvernement fédéral devrait assumer la portion différentielle des droits universitaires des étudiants détenteurs d'un visa étranger, jusqu'à un maximum de 5 % de l'effectif provincial total. (La dépense totale est estimée à 25 millions de dollars par an pour l'Ontario.)

- Il serait souhaitable d'établir un Conseil permanent de l'enseignement et de la recherche universitaires, composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des universités, et qui serait le lieu où concilier et coordonner les priorités provinciales et fédérales relativement aux universités.

Le rapport Johnson

Le rapport de A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le*

- « Faute d'une direction politique et d'un véritable sens des responsabilités, ni l'un ni l'autre n'étant après tout interdit par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il peut être difficile d'éviter un sérieux retour des choses qui compromettra l'avenir de l'enseignement au Canada. »
- « Qui peut prétendre sérieusement que les législateurs responsables de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aient rendu impossible toute coopération raisonnable entre les provinces, et entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine des politiques d'enseignement? »

Bien que ce rapport ait été publié au cours de l'année précédant la mise en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis, un grand nombre des problèmes relevés par l'OCCDE se posent à l'égard du FPE comme ils se posaient à l'égard des mesures antérieures.

Le rapport de la commission Bovey

La commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey) a, dans son rapport publié en décembre 1984 et intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, considéré comme priorité provinciale et nationale le maintien et le renforcement du système universitaire; elle a recommandé aussi l'adoption d'un plan d'ensemble en sept volets. Selon ce plan, il faut :

- Reconnaître l'importance du développement du capital humain.
 - Reconnaître l'importance de la recherche universitaire.
 - Donner un regain d'importance, du moins à court terme, à l'excellence et à l'adaptabilité par rapport à l'accessibilité.
 - Favoriser la diversification « résultant de l'évolution en milieu compétitif plutôt qu'à l'intérieur d'un contexte désigné ».
 - Améliorer les possibilités d'accès aux études supérieures pour certains groupes.
 - Resserrer les liens du secteur privé avec les universités et accroître le soutien du secteur privé.
 - Effectuer une révision des modalités de financement et conclure des ententes de collaboration entre les établissements et les gouvernements afin de favoriser l'application du plan d'ensemble.
- La commission a formulé d'autres recommandations sur des questions d'orientation générale touchant :
- la qualité, l'accessibilité et la demande, l'adaptabilité, l'équilibre et la diversification;

Chapitre 6

Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire

Introduction

Le présent chapitre résume les conclusions de quelques rapports publiés récemment sur la question de l'enseignement postsecondaire au Canada. Les rapports retenus sont ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la commission Bovey, de A.W. Johnson, de l'Association canadienne des professeurs d'université, de la commission Macdonald et du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.

Les auteurs de ces rapports ont tous abordé la question du financement public de l'enseignement postsecondaire et, plus particulièrement, celle du niveau de financement et des contributions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils ont également fait des suggestions sur la façon de rationaliser l'utilisation des fonds fédéraux consacrés à l'enseignement postsecondaire. L'examen du contenu de ces rapports, plus particulièrement des questions du financement des programmes établis et des modes éventuels de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada, montre que tous s'entendent sur au moins un point : la situation de l'enseignement postsecondaire au Canada pose beaucoup de problèmes graves.

Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques

L'OCDE a, il y a dix ans, examiné le système d'éducation canadien et formulé de nombreuses observations qui demeurent pertinentes :

- Les crédits versés par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire sont considérés comme « une aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques ».

- « Les provinces semblent avoir réussi à limiter le rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement supérieur et il est peu probable qu'elles fassent beaucoup de concessions dans ce domaine à l'avenir. »

recruter des professeurs d'université à l'étranger dans les années 1990. Nous avons proposé la création d'un Fonds canadien du renouvellement du corps professoral pour que les universités puissent se constituer des réserves de jeunes chercheurs et de scientifiques en prévision des pénuries de professeurs prévues pour le milieu des années 1990.

Nous estimons également que les provinces et les universités devraient s'empreser de revoir la question de la promotion universitaire et du régime de permanence, en insistant surtout sur la première.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons étudié quatre thèmes : la présence des étudiants étrangers, les frais de scolarité, l'obligation de rendre compte et le renouvellement du corps professoral.

Nous avons conclu que la présence des étudiants étrangers dans les universités canadiennes est très avantageuse pour le Canada et le monde entier. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que la suppression éventuelle des écarts dans les frais de scolarité est justifiée par des arguments économiques solides. Nous admettons cependant que c'est aux provinces qu'il incombe de déterminer quels doivent être les droits exigés des étudiants étrangers.

Par ailleurs, la détermination des frais de scolarité relève à n'en pas douter de la compétence provinciale. Nous avons entendu bien des témoignages divergents sur l'incidence d'une hausse éventuelle des frais de scolarité, mais nous avons semblé déceler un consensus sur les répercussions qu'aurait cette hausse sur l'ampleur de l'aide financière accordée aux étudiants. À cet égard, nous avons recommandé que le Parlement commande une étude sur l'aide financière accordée aux étudiants au Canada dans le cadre de laquelle on examinerait les rôles respectifs des deux paliers de gouvernement.

Les obligations constitutionnelles de chacun des deux ordres de gouvernement doivent être clairement dissociées si nous voulons que les fonds soient gérés avec responsabilité et efficacité. À ce jour, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'utiliser ses ressources financières pour convaincre les provinces de donner une certaine orientation à l'enseignement postsecondaire. Les provinces ont accepté les fonds, mais ont persisté à dire que l'enseignement postsecondaire ne relevait pas de la compétence fédérale. L'utilisation des fonds ne peut être contrôlée avec efficacité et sans frictions administratives inutiles lorsque le palier de gouvernement qui les fournit n'a pas les compétences constitutionnelles voulues. Nous croyons que le moment est venu, dans la veine des recommandations de la commission Rowel-Sirois et de la commission Macdonald, de dissocier les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

Enfin, nous croyons que le gouvernement fédéral pourrait aider les parties intéressées à faire face à l'éventuel problème du renouvellement du corps enseignant. Il serait insensé de présupposer que nous pourrions

4. étendre jusqu'à l'âge « normal » de la retraite la protection des régimes d'assurance-vie.

En plus de rendre la retraite anticipée plus attrayante, les universités devraient envisager des nominations postretraites, des retraites progressives et des affectations avec charge de travail réduite. Les cas devront être réglés individuellement, car chaque université est liée à ses professeurs par des ententes qui lui sont propres.

La deuxième solution consisterait à fournir à nos universités les ressources financières qui leur permettraient de se constituer une réserve de jeunes professeurs. Cela n'entraînerait pas forcément l'augmentation du financement général des universités car, dans ce cas, seule une partie des fonds servirait à cette fin. Les fonds devraient alors être affectés à des objectifs précis. **À cette fin, nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouvellement du corps professoral.** Si nous proposons la création de ce fonds, c'est que nous souhaiterions que des ressources financières soient mises à la disposition des administrateurs universitaires pour encourager certains jeunes finissants à demeurer dans le circuit universitaire comme chercheurs ou scientifiques plutôt qu'à dire non à une carrière universitaire. Notre intention n'est pas de créer une multiplicité de postes universitaire pour qu'il y ait un jour trop de professeurs pour le nombre d'étudiants. L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990.

Mais il n'est pas facile de déterminer quels devraient être les ressources et les mécanismes de fonctionnement de ce fonds. On pourrait, par exemple, fixer le montant des bourses au prorata des subventions de recherche accordées par les trois grands conseils subventionnaires. Si ces bourses représentaient, par exemple, 10 % de la valeur des subventions accordées par les conseils, il faudrait prévoir des disponibilités d'un peu de plus de 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous avons déjà proposé que les bourses du Fonds canadien de renouvellement du corps professoral soient au prorata des subventions accordées par les trois grands conseils subventionnaires; autrement dit, plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle pourrait puiser à même ce fonds. Certains diront que ce fonds ne leur servira pas ou ne leur apportera pas grand chose. Dans l'immédiat, cette critique comporte une part de vérité; mais, au milieu des années 1990, les petites universités se réjouiront de cette proposition lorsqu'il leur faudra recruter de nouveaux éléments pour regarnir leur effectif; elles sauront alors combler leurs besoins au Canada, à même le bassin d'universitaires canadiens déjà formés.

situation ne change pas d'ici les années 1990, nous n'aurons plus assez de chercheurs et de scientifiques pour combler tous les postes vacants.

Dans les années 1960, il nous a fallu recruter de nombreux jeunes professeurs à l'étranger, et tout particulièrement aux États-Unis, pour faire face au nombre croissant d'inscriptions dans les universités. Or, les universités américaines prévoient être obligées de remplacer d'ici à quelques années, en même temps que les universités canadiennes, un grand nombre de professeurs à la retraite. Aux États-Unis, la Fondation Ford a institué un fonds pour financer ceux qui voudraient mettre sur pied des programmes en prévision des graves pénuries de professeurs que connaîtront les collèges dans les années 1990²⁵. À l'Université Columbia de New York, où plus du tiers des professeurs en poste prendront leur retraite d'ici 1995, l'administration a entrepris une vaste campagne de recrutement, pour se constituer des réserves en prévision des besoins futurs. Les salaires des professeurs subalternes ont été haussés, les congés sabbatiques sont accordés beaucoup plus librement et l'on recrute partout des professeurs dans la force de l'âge, qui sont réputés être des « as » dans leur discipline²⁶. En Allemagne, les administrateurs d'université font face au même problème²⁷. Les pays d'Europe de l'Est sont probablement aux prises avec une situation similaire. Si nous ne trouvons pas dès maintenant le moyen de rendre la carrière universitaire attrayante et de permettre à des jeunes Canadiens de s'y lancer, il se pourrait que dans les années 1990, la composition du corps professoral comporte des distorsions quant aux groupes d'âge et à la proportion d'enseignants des niveaux supérieur et inférieur, et que nous ne soyons pas alors en mesure de recruter de bons éléments à l'étranger.

À notre avis, la solution comporte deux volets. Premièrement, il faut trouver des moyens inédits pour lever tous les obstacles qui découragent ceux qui voudraient prendre une retraite anticipée. Les universités devraient considérer, par exemple, l'une ou l'autre des options suivantes pour inciter les professeurs à prendre une retraite anticipée :

1. supprimer toute pénalité actuarielle inhérente à la retraite anticipée;
2. indexer, dans la mesure du possible, les prestations de retraite en fonction du coût de la vie;
3. permettre aux professeurs retraités d'adhérer au régime d'assurance médicale et dentaire;

25. *The Citizen*, Ottawa, 26 décembre 1985.

26. *New York Times*, 16 mars 1986.

27. *The Times Higher Education Supplement*, 3 juin 1986.

A prime abord, l'abolition du régime de permanence semble une solution attrayante; nous doutons toutefois qu'elle permette d'atteindre le but souhaité. À l'origine, la permanence visait des fins louables : permettre aux chercheurs et aux scientifiques d'enseigner et de publier en toute liberté, à l'abri de l'intervention des autorités et des groupes d'intérêt. Cet objectif demeure valable et pertinent. Cependant, l'argument de la permanence ne devrait pas dispenser certains professeurs de remplir assidûment les tâches qui leur sont confiées. Il est vrai que l'abolition de la permanence permettrait de corriger certaines situations problématiques, mais elle ne s'attaquerait pas à leurs causes premières, qui relèvent bien plus, à notre avis, du fait que les augmentations de salaire vont généralement de pair avec les promotions et que les postes supérieurs sont ordinairement permanents. On peut donc dire que les rajustements de salaire supposent souvent des promotions et la permanence. En outre, les arbitres d'expérience qui pourraient conseiller ceux à qui il incombe de trancher les questions de promotion et de permanence sont peu nombreux au Canada, et comme les renseignements concernant les procédures de promotion sont facilement accessibles, ces arbitres hésitent souvent à risquer une opinion sincère. Le tableau 5.2 indique que, depuis 1980-1981, environ 70 % des professeurs d'université à plein temps au Canada occupent des postes de niveau supérieur ou intermédiaire. Même si ces titulaires chevronnés étaient tous d'excellents professeurs, on ne pourrait considérer pour autant que cette situation est saine.

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités : elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires. Ce ne sont toutefois pas là des questions sur lesquelles le gouvernement fédéral exerce une grande influence; cette responsabilité incombe plutôt aux corps enseignants, aux administrateurs universitaires et aux gouvernements provinciaux. Si nous les mentionnons ici, c'est qu'elles sont connexes à l'urgente question du renouvellement du corps professoral.

La stagnation de la croissance du corps enseignant empêche les universités de faire appel à du sang nouveau. Or, cette situation risque de nous faire perdre toute une génération de précieux éléments. Il est à peu près certain que, dans les années 1990, il nous faudra remplacer un nombre impressionnant de professeurs qui auront pris leur retraite. Si la

Nous considérons que le système de la permanence qui existe actuellement dans les universités canadiennes est un échec total. Le système de la permanence prétend défendre la liberté de parole dans les universités, mais celle-ci, à mon avis, n'est menacée dans aucune université du pays (...). Forts de ce prétexte de la « liberté de la parole », les professeurs d'université ont ensemble opté pour ce qui est en fait un emploi perpétuel²².

Les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU) ont réfuté l'argument voulant que le système de la permanence contribue indirectement au vieillissement du corps enseignant en empêchant les universités de renvoyer les professeurs qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas un rendement satisfaisant. Ils ont également légitimé le faible taux de congédiement en soulignant qu'il se comparait à celui des Travailleurs unis de l'automobile²³. Ils ont ajouté que les congédiements officiels auraient été plus nombreux si ceux dont on voulait se défaire n'avaient pas quitté de leur propre gré. Il se peut qu'il en soit ainsi, mais nous nous interrogeons sur les arguments invoqués par l'ACPU pour justifier le faible taux des congédiements. À notre avis, les universités devraient viser avant tout l'excellence. Or, pour pouvoir être fiers de nos diplômés et des travaux de recherche de nos universités, il faut d'abord que nos enseignants soient à la hauteur de ces attentes; la médiocrité n'a pas sa place à ce niveau. Voici en quels termes la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education avait exprimé les mêmes doutes :

En formulant ce doute, la Commission se rend bien compte des dangers que pose la comparaison du mythe de compétence universelle dans tous les domaines de l'activité humaine (affaires, gouvernement, professions libérales) avec la réalité universitaire. Les groupes d'intérêt qui veulent réduire la liberté en milieu universitaire s'attaquent souvent à la permanence en prétendant qu'elle protège l'incompétence alors qu'ailleurs, tous les incompetents seraient irrémédiablement renvoyés des fonctions qu'ils occupent. Mais cela est tout simplement faux. Dans chaque domaine d'activité, un niveau de compétence déterminé est ordinairement jugé acceptable par les pairs et l'on trouve à tous les échelons de quelque organisme que ce soit des gens plus ou moins compétents que d'autres. Toutefois, étant donné que les universités jouent un rôle normatif dans la société, le niveau de compétence des intervenants devrait se rapprocher de l'idéal plutôt que de la moyenne. Exiger l'excellence de la part des étudiants mais non des professeurs frise l'hypocrisie et il serait impérieux qu'on prenne des mesures afin que les éducateurs ne se limitent pas à prêcher l'excellence, mais s'efforcent aussi à l'atteindre²⁴.

22. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 27, p. 12.

23. *Ibid.*, fascicule n° 42, p. 18.

24. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 2-55.

Tableau 5.3
Répartition des professeurs d'université à plein temps
selon l'âge, pour certaines années
1968-1969 à 1982-1983
(en pourcentage)

Groupe d'âge	1968-1969	1971-1972	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983
20-34 ans	39,8	38,3	30,8	28,7	26,1	23,5	20,4	18,2	15,8	14,3	13,2
35-49 ans	45,8	47,0	51,8	53,0	54,5	56,1	57,8	58,7	58,7	58,5	58,2
50-64 ans	14,4	14,7	17,4	18,3	19,4	20,4	21,8	23,1	25,5	27,2	28,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Âge moyen	38	38	39	39	40	40	41	42	42	43	44

Source : Max von Zur-Muehlen, *The Changing Profile of Full-time Faculty at Canadian Universities*, Ottawa, Statistique Canada, 1983, tableau 2, p. 7, tiré de Thomas H.B. Symons et James E. Page, *Some Questions of Balance*, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 1984, tableau 27.

tandis que celui des professeurs subalternes avait diminué de 7 % pour tomber à 24 %. Trois ans plus tard, le corps enseignant avait augmenté de 3 % alors que le taux de fréquentation des étudiants à plein temps s'était accru de 19 %; le nombre des professeurs titulaires s'élevait à 33 %, tandis que celui des professeurs adjoints avait baissé à 20 %. En 1965-1966, les deux catégories de postes supérieurs regroupaient 40 % du corps professoral, tandis que dix-huit ans plus tard, ils forment maintenant 70 % de l'effectif.

Tableau 5.2

Répartition des professeurs à plein temps
dans les universités canadiennes selon leur fonction
pour certaines années
1965-1966 à 1983-1984
(en pourcentage)

Fonction	1965-1966	1975-1976	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984*
Nombre total	12 085	30 784	33 299	33 600	34 074	34 418
Professeur titulaire	20	26	31	33	32	33
Professeur agrégé	24	36	40	40	38	37
Professeur adjoint	33	31	24	23	20	20
Autres	23	7	5	5	10	9

* Les données pour les universités québécoises ne sont pas disponibles pour 1983-1984; les données pour 1982-1983 ont été substituées.
Source : Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités*, édition 1985, Ottawa, 1985.

Parallèlement à l'augmentation du nombre de titulaires chevronnés, l'âge moyen du corps enseignant s'est élevé. Le tableau 5.3 indique qu'en 1975-1976, 28 % des professeurs avaient moins de 35 ans, alors que sept ans plus tard ce groupe ne représentait plus que 13 % des effectifs. Pendant la même période, le groupe des 35-49 ans est passé de 53 à 58 %, tandis que celui des plus de 50 ans est passé de 18 à 28 % de l'effectif total.

D'aucuns, comme le professeur Bothwell, l'un des auteurs de *The Great Brain Robbery*, estiment que le système de la permanence est une des principales entraves au renouvellement du corps professoral.

Il ne fait aucun doute que la qualité de l'enseignement postsecondaire et de la recherche est d'intérêt national, mais toute tentative du gouvernement fédéral de réaliser cet objectif serait vaine, vu qu'il ne dispose pas des compétences voulues. On nous a dit que la qualité de l'enseignement supérieur au Canada se dégrade, que l'administration des universités laisse à désirer, que les administrateurs évitent ou refusent de faire face aux conséquences d'une éventuelle pénurie de ressources, qu'ils négligent de se doter d'une planification stratégique, que les syndicats et le système de la permanence sont en train de miner la qualité de l'enseignement, que les normes d'admission sont trop faibles et variables, et que les écoles secondaires préparent mal les jeunes à l'université. Voilà, nous a-t-on dit, les principaux problèmes dont souffrent les universités. Les provinces ont la compétence nécessaire pour régler ces problèmes mais ne disposent pas des ressources nécessaires. Le gouvernement fédéral, quant à lui, dispose des ressources mais non des compétences. Le Comité est d'avis que le moment est venu de répartir les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissociation des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité. Dans le dernier chapitre, nous formulerons quelques propositions où nous préciserons comment devrait se concrétiser cette dissociation.

Le renouvellement du corps enseignant

Les tribunaux provinciaux ayant été récemment invités à se pencher sur la constitutionnalité de la retraite obligatoire à 65 ans dans le cas des professeurs d'université, la question du renouvellement du corps enseignant s'est posée plus que jamais. Si les tribunaux jugent que la retraite obligatoire contrevient à la Charte des droits, il ne sera plus possible d'exiger des professeurs titulaires qu'ils prennent leur retraite et il sera d'autant plus difficile d'assurer une place aux plus jeunes.

Toutefois, la question déborde le cadre de la seule retraite obligatoire. Depuis cinq ans, le corps enseignant n'a pratiquement pas augmenté en dépit de l'accroissement du nombre des étudiants. En fait, la proportion des titulaires a augmenté par rapport à celle des postes subalternes, comme l'indique le tableau 5.2. En 1975, on comptait 30 000 professeurs d'université à plein temps dont 26 % étaient des titulaires et 31 % des adjoints. Cinq ans plus tard, le nombre des professeurs s'était accru de 8 % pour atteindre 33 000 alors que le nombre des étudiants à plein temps avait progressé de 9 %. Entretemps, le nombre des professeurs titulaires était passé à 31 %, soit 5 % de plus,

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois) s'était acharnée, en 1937, à décrire les problèmes qui pourraient résulter des ententes de frais partagés et de la division des responsabilités.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux maintenant administrèrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclame une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent¹⁹.

La commission avait également formulé une mise en garde contre les ententes de frais partagés ou les subventions conditionnelles, et avait préconisé un cloisonnement total des responsabilités.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration²⁰.

Dans le cas de l'enseignement postsecondaire, on pourrait atteindre cet objectif en remettant à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement à la fois les compétences et les ressources financières voulues. La commission Macdonald a appuyé en ces termes les conclusions du rapport Rowell-Sirois :

La Commission estime, dans la foulée du rapport de la Commission Rowell-Sirois, qu'en principe le gouvernement fédéral ne devrait avoir recours à la formule des programmes à frais partagés qu'en dernier ressort plutôt qu'en premier lieu. En effet, il serait souhaitable que dans plusieurs cas, les activités reliées aux programmes à frais partagés concordent entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, il semble qu'en général, l'esprit de responsabilité et le caractère défini des champs d'activités soient mieux garantis lorsqu'un gouvernement établit des programmes dans le domaine de ses compétences²¹.

19. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approuvements et Services Canada, 1981, p. 25.

20. *Ibid.*, p. 29.

21. Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 281.

peuvent les refuser; mais politiquement, ce pouvoir est parfois plus théorique que réel.

Le pouvoir fédéral de dépenser donne au système fédéral la souplesse qui lui est nécessaire, mais il peut par ailleurs saper les responsabilités provinciales. Les conditions imposées par le gouvernement fédéral, surtout dans les programmes à frais partagés, peuvent entraver les provinces et les empêcher de rationaliser, par exemple, leur système d'enseignement postsecondaire. Le FPE voulait éviter ces écueils, mais il a échoué. Tandis que le gouvernement du Canada transfère des fonds et des points d'impôt pour soutenir l'enseignement postsecondaire, les provinces, elles, peuvent réduire leur budget de l'enseignement postsecondaire et réaffecter les fonds fédéraux à d'autres fins.

Somme toute, la formule de financement des programmes établis ne prévoit aucune obligation de rendre compte. Voici comment la commission Macdonald résume cet échec :

Les provinces dépensent des sommes d'argent qu'elles n'ont pas eu à collecter. Le gouvernement fédéral, pour sa part, transfère des fonds aux provinces, en exerçant très peu de contrôle sur la manière dont elles dépensent cet argent. Les citoyens ne peuvent tenir le gouvernement fédéral responsable, puisqu'ils reçoivent les services non pas directement de celui-ci, mais par l'intermédiaire des provinces. De même, le Parlement ne peut tenir le gouvernement fédéral responsable, puisque ce dernier est dans l'impossibilité d'indiquer de manière précise comment les fonds ont été utilisés. En vertu des arrangements financiers des programmes établis, la rupture entre les montants transférés et les coûts associés aux programmes, ainsi que l'absence de normes de mise en application efficace des programmes ou de mécanismes d'application, ont contribué à accentuer le problème¹⁸.

Pour satisfaire les critères de responsabilité financière auxquels les parlements tiennent avec raison, trois types de collaboration fédérale-provinciale s'offrent à nous :

1. l'établissement de programmes à frais partagés assortis de conditions détaillées;
2. la dissociation par le transfert des responsabilités du programme au gouvernement fédéral; ou
3. la dissociation par le transfert des ressources financières voulues aux provinces.

¹⁸ Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 277 et 278.

ainsi le Trésor. Une subvention inconditionnelle aux fins de la péréquation, c'est-à-dire de l'égalisation des revenus des provinces a un but (...). Une subvention fédérale qui comporte un stimulant, comme la formule que nous proposons, à l'égard des dépenses provinciales consacrées à l'enseignement supérieur, a un certain but. Mais j'estime que (...) [pour une subvention inconditionnelle], le Parlement devrait dire clairement qu'il n'a pas d'objectif sauf de mettre de l'argent à la disposition du Trésor provincial. Je ne crois pas que les gouvernements provinciaux continueront longtemps à dire qu'ils ne réduiront pas tel ou tel programme. Si nous envisageons une façon d'économiser, je serais malheureusement tenté de dire, si je faisais partie d'un gouvernement provincial, qu'une subvention inconditionnelle aux municipalités n'a aucun but apparent et qu'il faut l'éliminer. J'aurais la même tentation si je faisais partie du gouvernement fédéral. C'est dans ce sens que je dis le mot « vulnérables¹⁷ ».

Lorsqu'on leur reproche d'utiliser les transferts au comptant aussi bien que les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire sans égard à la responsabilité financière envers le gouvernement fédéral, les trésoriers provinciaux déclarent généralement que ces transferts ne sont assortis d'aucune condition ou obligation de rendre compte. Ils estiment, par conséquent, pouvoir engager les fonds aux fins qui leur semblent le plus appropriées.

L'absence d'obligation financière et la vulnérabilité des transferts ne sont pas propres au FPE. Elles suscitent des inquiétudes toutes les fois que des fonds fédéraux sont affectés à des secteurs de compétence provinciale, comme le mentionne le rapport de la commission Macdonald. Les prochaines pages s'inspirent largement d'une section du chapitre 22 de ce rapport, intitulée « Le pouvoir fédéral de dépenser ».

L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser serait justifiée par l'article 91 (1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* visant « la dette et la propriété publiques » ainsi que par l'article 102 qui autorise la création d'un fonds consolidé du revenu. Selon certains, ces dispositions confèreraient au gouvernement fédéral le droit d'affecter des fonds à n'importe quelle fin, pourvu que la législation ne crée pas un cadre réglementaire qui empiète sur les pouvoirs provinciaux.

Les tribunaux n'ont pas vraiment tenté d'établir la constitutionnalité du pouvoir de dépenser. Les accords prévoyant le partage des frais n'ont pas été judiciairement contestés et il ne semble pas qu'il y ait de restriction constitutionnelle au pouvoir du gouvernement fédéral d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces. Celles-ci

¹⁷ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 13, p. 23.

toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués.

L'obligation de rendre compte

Dans le chapitre 2, nous avons évalué le FPE et l'avons jugé en général lacunaire. Les objectifs sur lesquels se fonde cette évaluation ont été tirés de déclarations publiques portant sur le programme au moment de sa mise sur pied; or, aucun de ces objectifs ne portait sur l'obligation de rendre compte. Pourtant, c'est cet aspect qui, au regard de ce programme, a le plus préoccupé les politiciens depuis cinq ans. L'honorable Serge Joyal, ancien secrétaire d'État, reprochait aux provinces de n'avoir pas transféré intégralement les fonds fédéraux aux universités¹⁴. Quant à A.W. Johnson, c'est ainsi qu'il avait résumé la position de nombreux politiciens fédéraux à l'égard du FPE :

Ni le Parlement ni les contribuables canadiens n'ont l'assurance que les fonds affectés par le Parlement et transférés aux provinces pour les fins de l'enseignement postsecondaire sont bel et bien utilisés entièrement à cette fin (...). Si les universités et collèges avaient reçu des provinces des subventions d'exploitation majorées du même taux que l'augmentation des paiements de transfert fiscaux fédéraux aux provinces, ils recevraient 3 milliards de dollars de plus qu'à l'heure actuelle¹⁵.

Dans son rapport au secrétaire d'État, M. Johnson préconisait d'abolir la formule actuelle du FPE; il proposait de limiter la croissance des transferts fédéraux aux provinces à celle des subventions que versent les provinces à leurs établissements¹⁶. D'autres témoignages se sont exprimés en faveur d'ententes semblables car les universités sont, à leur avis, insuffisamment financées et les provinces ne sont pas tenues de justifier leur utilisation des transferts au titre du FPE. En élaborant sa proposition et en critiquant la formule du FPE qui ne prévoit aucune obligation redditionnelle, M. Johnson estimait que ces ententes précisaient le flanc à la critique. Selon lui, elles étaient :

vulnérables dans le sens suivant : je dis dans ce rapport (avec peut-être un peu plus de retenue que je le dis maintenant) que je serais surpris de voir un organisme législatif accorder longtemps, voire indéfiniment, des subventions qui n'ont aucun but, et hypothéquer

¹⁴ Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

¹⁵ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 13, p. 9.

¹⁶ A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985.

leur libéralisation. La commission Macdonald appuyait cette mesure en ces termes :

En réservant un plus grand contrôle aux établissements d'enseignement sur la structure de leurs frais de scolarité, on constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement¹².

Ce besoin de déréglementation est attesté par nombre d'intéressés : par des gens d'affaires, comme David G. Vice, et par des universitaires, comme Ron Watts. Les étudiants, quant à eux, ont hésité à se prononcer et ont considéré que la déréglementation pouvait conduire à la création d'universités « sans fioritures » et à des diplômés universitaires de seconde catégorie.

D'autres, comme Gilles Paquet, vice-président du Réseau canadien de recherche pour l'enseignement supérieur, ont dit considérer la déréglementation comme un moyen pouvant permettre aux universités de se spécialiser dans certains domaines :

Il me semble que certaines universités, l'Université de Toronto, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université McGill et peut-être d'autres comme l'Université Laval et l'Université de Montréal, ont la vocation d'écouter le monde entier. Mais nous ne pouvons nous permettre que quelques universités pareilles. J'aime l'idée qu'a eue l'Ontario de rationaliser son système, bien qu'elle y ait échoué, faute de volonté. Nous avons dit que l'Université de Waterloo était un succès parce qu'elle ne voulait pas être tout pour tout le monde; elle a plutôt décidé d'exceller dans un domaine en particulier. Je crois que chaque université offre des avantages et qu'il faudrait lui permettre de choisir le domaine dans lequel elle se sent le plus compétente¹³.

D'après les témoignages entendus, un seul aspect semble rallier les intervenants : toute modification des frais de scolarité aurait une incidence sur les besoins d'aide financière des étudiants. Cette question doit être étudiée en profondeur. Les étudiants qui reçoivent l'aide fédérale aussi bien que provinciale ne sont pas tous traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, la portion subvention est beaucoup plus généreuse que dans d'autres. Cela influe sur leur mobilité. Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de

12. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 827.

13. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 23, p. 18 et 19.

devrait être offert à moindre coût n'est pas aussi fondé que l'argument en faveur de l'enseignement primaire et secondaire gratuit ou à faible coût.

Un témoin, Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants de l'Université de Waterloo, a déclaré qu'avant d'augmenter les frais, la société doit déterminer la part du revenu total de fonctionnement des universités que devraient représenter les frais de scolarité.

Je crois qu'il vous faut fixer ce ratio et vous y tenir. Ainsi, il faut tout d'abord déterminer ce que le contribuable et ce que l'étudiant doivent respectivement payer pour aller à l'université, et fixer ensuite la part du gouvernement fédéral et des provinces et, enfin, obtenir des trois groupes intéressés qu'ils s'engagent fermement à payer la somme fixée en vue de l'éducation de nos jeunes et du financement de l'avvenir (...). À l'heure actuelle, les trois groupes se battent les uns contre les autres et il ne semble en résulter qu'une diminution de la qualité de l'enseignement. Celle-ci semble se dégrader de plus en plus, ce qui signifie que le Canada, un jour ou l'autre, ne sera doté que d'un système d'enseignement de troisième ordre.

La Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education conclut que les frais de scolarité devraient croître progressivement pour atteindre, au bout du compte, le niveau optimal de 50 % des coûts d'enseignement. Si l'on s'en était tenu à ce principe, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle en arts et en sciences en Nouvelle-Écosse se seraient élevés à 2 175 \$ en 1983-1984¹⁰. La commission Bovey avait recommandé de hausser à 25 % des coûts de fonctionnement les frais de scolarité des étudiants en arts et en sciences¹¹. En 1983-1984, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle inscrits en arts et en sciences en Ontario s'élevaient à quelque 800 \$, soit 16 % des coûts de fonctionnement universitaire. Les propositions de la commission Bovey auraient eu pour effet d'accroître les frais de scolarité de quelque 450 \$. Il est intéressant de noter qu'en 1946, les frais de scolarité en Ontario représentaient quelque 38 % des coûts de fonctionnement des universités.

Outre ceux qui préconisent une augmentation des frais de scolarité universitaire, beaucoup sont en faveur de leur déréglementation ou de

8. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, Halifax, 1985, p. 3-50.

9. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 25.

10. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 3-50.

11. Commission chargée d'étudier l'avvenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, décembre 1984, p. 28.

Enfin, le gouvernement fédéral peut agir indépendamment des provinces dans certains secteurs, par exemple au chapitre des cotisations des étudiants étrangers au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, des droits de visa, et des délais de carence relativement aux allocations familiales. Ces questions devraient être examinées parallèlement à l'élaboration d'un énoncé d'objectifs nationaux en prévision d'une prochaine conférence des premiers ministres.

L'aide financière aux étudiants

Les frais de scolarité varient considérablement d'un établissement universitaire à l'autre et d'une province à l'autre. Ils peuvent aller d'un minimum de quelque 500 \$ au Québec à un maximum de 1 500 \$ en Ontario. Au cours des dix dernières années, le pourcentage des frais de scolarité par rapport au réseau de fonctionnement des universités est resté assez stable (13 à 16 %). Certains rapports récents comme ceux de la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education et de la commission Bovey, en Ontario, recommandent une augmentation générale des frais de scolarité en invoquant que les universités sont à court de fonds, qu'elles considèrent les frais de scolarité comme à peu près le seul moyen d'accroître leurs revenus et, partant, de se libérer de leur dépendance presque exclusive à l'égard des gouvernements.

D'après Douglas Wright, ces augmentations se justifieraient du fait que, même si le pourcentage des frais de scolarité, par rapport au revenu de fonctionnement des universités, est demeuré plutôt stable, il a diminué en pourcentage par rapport à la rémunération future des diplômés du deuxième cycle⁷. Par conséquent, si les frais de scolarité sont considérés comme un investissement, le taux de rendement de cet investissement augmente. L'autre argument en faveur d'un relèvement des frais veut que les étudiants, en tant que premiers bénéficiaires de l'enseignement universitaire, devraient assumer une plus grande part du coût de leur formation. L'argument selon lequel l'enseignement universitaire

⁶ Les pourcentages des frais de scolarité, par rapport aux revenus totaux des universités, ont varié entre 9 et 11 % au cours de la même période. Le revenu total des universités diffère du revenu de fonctionnement en ce sens que le premier comprend le revenu tiré de la recherche, de comptes en fiducie et de comptes spéciaux, mais exclut les revenus provenant d'activités commerciales et de la location de locaux ou d'installations.

⁷ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 24, p. 7.

dresser un bilan fidèle en inscrivant à l'actif les sommes dépensées par les étudiants dans l'entreprise privée pour l'achat de biens et services et au passif les sommes engagées par le gouvernement pour le financement de l'éducation. Notre point de vue sur cette question est d'ailleurs confirmé dans l'étude approfondie intitulée *Mutual Advantage*, effectuée par le gouvernement australien⁴.

À nous voir douter que les avantages découlant de la présence des étudiants étrangers pour le Canada soient ainsi quantifiables, on pourrait nous taxer de vouloir affaiblir l'argument à l'appui des frais de scolarité égaux. Bien d'autres raisons peuvent être invoquées pour justifier la présence des étudiants étrangers et l'abolition des écarts entre les frais de scolarité; nous en avons énuméré quelques-uns. Mais, quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majorés aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine. Si le gouvernement fédéral est convaincu que ces écarts sont prohibitifs, il devrait alors combler lui-même la différence ou essayer de faire comprendre aux provinces qu'en agissant ainsi, elles ne servent pas l'intérêt national.

En dernière analyse, le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée. La Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni imposent des frais différents aux étudiants étrangers (au Royaume-Uni, on offre des bourses spéciales pour aider ces étudiants à acquitter ce supplément). Aux États-Unis, chaque État impose aux étudiants d'un autre État des frais additionnels qui équivalent finalement à ceux que versent les étudiants étrangers. Les provinces renoncent déjà à ce supplément en faveur de quelque 3 500 étudiants qui fréquentent les universités canadiennes en vertu d'un programme de parrainage du gouvernement fédéral.

Nous estimons toutefois qu'il faudrait harmoniser les politiques fédérales et provinciales. Dans cet esprit, nous appuyons les recommandations du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada :

Nous recommandons que le gouvernement fédéral prépare un énoncé des buts et des objectifs nationaux à propos des étudiants étrangers et nous encourageons les provinces à en faire autant. Ces énoncés devront ensuite être discutés lors d'une conférence des premiers ministres afin d'en arriver à une ligne de conduite aussi cohérente que possible⁵.

⁴ Australie, Committee of Review of Private Overseas Student Policy, *Mutual Advantage*, Canberra, Service de publication du gouvernement australien, 1985, p. 69 et 70.

⁵ Comité mixte, *Indépendance et internationalisme*, p. 104.

Les étudiants étrangers qui fréquentent les universités canadiennes viennent de diverses parties du monde. En 1984-1985, plus de 55 % d'entre eux étaient originaires d'Asie (30 % de Hong Kong et 11 % de la Malaisie). Quelque 13 % venaient d'Afrique, 9 % d'Europe et autant des Etats-Unis².

Outre les frais de scolarité plus élevés, les étudiants étrangers sont aussi assujettis par le gouvernement fédéral à un nombre déconcertant de restrictions ou de frais. Ils doivent payer 50 \$ pour leur visa; sauf les étudiants de deuxième cycle, qui peuvent faire certains travaux sur le campus et qui doivent cotiser à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada, ils n'ont pas le droit de travailler. Les femmes qui viennent au Canada munies d'un visa d'étudiants et qui donnent naissance à des enfants ici ont droit aux allocations familiales mais elles doivent parfois attendre longtemps avant de toucher un premier chèque.

Les étudiants étrangers sont pour le Canada un atout important. Le Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI) faisait ainsi le bilan de leur apport dans le mémoire qu'il a présenté au Comité :

1. Ils contribuent à l'enrichissement de la recherche et à l'excellence des établissements au Canada.
2. Ils permettent une meilleure compréhension internationale grâce aux échanges interculturels.
3. Ils représentent bien des avantages commerciaux.
4. Ils améliorent l'image du Canada à l'étranger.
5. Ils facilitent la confiance et la paix internationales.

Entre autres, on a beaucoup insisté sur les retombées économiques directes dont bénéficiaient les Canadiens grâce aux sommes dépensées par les étudiants étrangers. Selon une étude, ces avantages seraient de l'ordre de 345 millions de dollars pour un coût de 62 millions de dollars³.

Ces 345 millions de dollars représentent presque exclusivement les dépenses engagées au Canada pour les déplacements, la subsistance, l'hébergement et les loisirs. On ne peut nier l'effet multiplicateur de ces dépenses, mais nous hésitons à croire, comme beaucoup le prétendent, que le programme est moins coûteux, il ne coûte finalement rien aux contribuables canadiens. Non seulement un tel raisonnement est-il simpliste, mais on ne peut ainsi

² Max von Zur-Muehlen, *International Students in Canada, 1973-74 to 1985-86*, Ottawa, Statistique Canada, décembre 1984.

³ Bureau canadien de l'éducation internationale, *Analyses avantages-coûts de la présence d'étudiants étrangers au Canada*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, mars 1986, p. 9.

Tableau 5.1
Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province
1985-1986

	T.-N.*	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.*	Sask.*	Alb.	C.-B.°
ÉTUDIANTS CANADIENS										
Premier cycle										
Arts	980	1 350	1 480	1 370	530	1 200	880	1 070	860	1 380
Commerce	980	1 350	1 480	1 390	510	1 200	1 050	1 070	860	1 370
Génie	980	1 350	1 430	1 390	500	1 300	1 150	1 120	1 060	1 480
Médecine	980	—	1 830	—	590	1 570	1 660	1 500	1 470	2 200
Sciences	980	1 350	1 460	1 390	550	1 240	970	1 070	860	1 390
Deuxième cycle	710	—	1 650	1 460	510	1 250	1 170	1 190	1 580	1 590
ÉTUDIANTS ÉTRANGERS*										
Premier cycle										
Arts		3 050	3 230	3 070	5 810	4 410			1 290	3 040
Commerce		3 050	3 230	3 090	5 810	4 580			1 290	3 200
Génie		3 050	3 140	3 090	6 000	6 920			1 590	3 350
Médecine		—	3 530	—	5 800	7 080			2 210	5 500
Sciences		3 050	3 170	3 090	5 810	4 410			1 290	3 040
Deuxième cycle		—	3 500	2 850	6 230	6 230			2 620	1 750

* Terre-Neuve, le Manitoba et la Saskatchewan n'imposent pas de frais de scolarité différents.
° Ne comprend pas l'Université Trinity Western.
Source : Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités*, édition 1985, Ottawa, 1985.

Chapitre 5

Les thèmes choisis

Introduction

Un certain nombre de questions auxquelles les témoins et les membres du Comité attachaient de l'importance n'ont pas été soulevées dans les chapitres précédents, notamment les quatre points suivants qui méritent d'être approfondis :

1. les étudiants étrangers,
2. l'aide financière aux étudiants,
3. l'obligation de rendre compte,
4. le renouvellement du corps enseignant.

Les étudiants étrangers

Les difficultés financières des étudiants étrangers au Canada ainsi que les politiques des deux ordres de gouvernement à leur égard nous ont semblé préoccuper nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité. Au niveau provincial, la question qui semble probablement frustrer le plus les étudiants étrangers, c'est d'avoir à acquitter des frais de scolarité qui sont jusqu'à dix fois supérieurs à ceux des étudiants canadiens. Le tableau 5.1 présente un éventail des frais exigés par les établissements et révèle que, sur les sept provinces qui imposent des frais de scolarité majorés aux étudiants étrangers, c'est en Ontario et au Québec que l'écart est le plus élevé, tandis qu'il est le plus faible en Alberta. On a soutenu que, depuis l'adoption d'un régime différent pour les ressortissants étrangers, on avait constaté une baisse du nombre d'étudiants étrangers dans les universités canadiennes, qui est passé de 36 075, en 1982-1983, à 33 501, en 1984-1985. Cette baisse a toutefois été inégale : les inscriptions d'étudiants étrangers ont diminué dans certaines provinces où les frais de scolarité sont les mêmes pour tous, tandis qu'elles ont augmenté dans une autre qui impose des frais plus élevés aux étrangers¹.

¹. Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, Ottawa, juin 1986, p. 102.

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada. Ce système semble bien fonctionner dans la mesure où il sert exclusivement à décider de la répartition des subventions entre divers établissements reconnus — tâche qui exige la formation d'un jury (ou d'un comité) composé de spécialistes de chaque domaine de spécialité et l'examen de douzaines de demandes détaillées. Le mandat auquel nous faisons allusion ici exigerait plutôt du jury qu'il prenne quelques décisions d'une importance capitale après une première et une deuxième évaluation. Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le CRSNGC.

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période.

Nous voulons enfin insister sur le fait que seules les principales activités des centres devraient être financées, le succès ou l'échec des activités d'un centre ne devant pas dépendre d'une seule personne. Par ailleurs, il ne devrait pas incomber au gouvernement de déterminer l'excellence : les chercheurs qui ont fait leurs preuves devraient obtenir une subvention. Il s'agit de soutenir l'excellence déjà démontrée, non pas de la susciter.

façon dont le gouvernement canadien finance la recherche. Dans cette partie consacrée à nos conclusions, nous rassemblons maintenant ces idées et formules des recommandations sur un certain nombre de sujets.

D'abord, il faut plus d'argent pour absorber les frais généraux de la recherche. L'ancienne méthode qui consistait à acquitter ces frais à même les subventions générales de fonctionnement veut accroître la qualité de la recherche financée à même les subventions fédérales accordées aux conseils subventionnaires, il doit être prêt à en assumer les frais généraux. Nous avons déjà indiqué que le gouvernement fédéral devrait prendre sans délai des mesures pour absorber les frais généraux de la recherche. Nous croyons qu'il lui en coûterait ainsi 500 millions de dollars et plus par année. Les détails de ce financement devraient être établis de concert avec les ministères fédéraux concernés, les trois conseils subventionnaires responsables de l'administration de ces fonds et d'autres organismes gouvernementaux intéressés.

Ensuite, bien que le Comité soit en faveur d'une hausse des budgets des conseils subventionnaires au titre des frais généraux, il ne croit pas que ceux-ci devraient disposer, au cours des cinq prochaines années, de subventions plus élevées pour financer leurs activités actuelles. En effet, les conseils subventionnaires ont déjà accès à une nouvelle source de financement depuis l'adoption récente de la formule de « financement équivalent ». Quoi qu'il en soit, nous croyons que les conseils doivent faire un plus grand effort pour reconnaître et respecter les priorités du pays. Nous estimons que, plutôt que d'exhorter le gouvernement à accroître leurs budgets, ils devraient envisager la possibilité de réaffecter leurs fonds actuels de façon à tenir compte des intérêts du public. Les bénéficiaires de subventions doivent, pour leur part, reconnaître que les fonds qu'ils reçoivent sont pris à même le trésor public et que, pour cette raison, il leur faut rendre compte de la façon dont cet argent est utilisé. Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin.

Enfin, nous avons abordé dans notre étude la question de la détérioration de la qualité de la recherche, en particulier dans le domaine des sciences naturelles. Selon nous, cette détérioration s'explique par le fait que le CRSNGC finance principalement des chercheurs isolés, quel que soit l'endroit où ceux-ci se trouvent. Si cette solution s'applique très bien au financement des travaux universitaires courants, elle n'est pas de nature à favoriser la création des réseaux nécessaires pour atteindre l'excellence dans la recherche.

méthodes et l'établissement d'un échancier — tous des éléments très importants pour l'administrateur consciencieux qui se sent obligé de démontrer que l'argent investi sera utilisé à des fins rentables. Malheureusement, la recherche fondamentale ne peut souvent s'accommoder d'un cadre aussi rigide. Par conséquent, la totalité des coûts des programmes de recherche à long terme doit être financée à même les principales sources de financement des activités de certains centres de recherche rattachés à des établissements précis.

Supposons que le gouvernement du Canada consente à financer les programmes de recherche de certains centres rattachés à des universités canadiennes. Comment va-t-il choisir les centres qui vont bénéficier de son aide? D'aucuns vont prétendre que les universités dont la réputation est déjà établie dans le domaine de la recherche doivent recevoir la priorité. D'autres diront qu'étant donné que la bonne réputation acquise par certains établissements leur sert souvent de prétexte pour s'asseoir sur leurs lauriers, il est bon, ne serait-ce qu'à des fins de justice et d'efficacité, de forcer ces établissements à se mesurer fréquemment aux institutions rivales. Est-il besoin de rappeler aux Canadiens que le choix de la ville appelée à devenir la capitale du Canada s'est avéré trop difficile pour les hommes politiques de l'époque et qu'ils ont jugé bon, malgré les « conseils royaux », de choisir une ville jusqu'alors peu connue, en l'occurrence Ottawa? Pourtant, à l'heure actuelle, nous avons bien des raisons de croire que les investissements et les réalisations du passé devraient servir de fondement aux travaux futurs. Nous ne pouvons nous permettre de recommencer à neuf dans un environnement strictement fédéral.

Nous croyons que, quel que soit leur emplacement, ces centres de recherche seront grandement profitables à toutes les universités canadiennes et, de fait, à tous les Canadiens s'ils sont bien administrés et reçoivent un financement suffisant. Sans ces centres, nous serons obligés de dépendre de plus en plus des universités étrangères pour le recrutement de nouveaux professeurs et l'échange de nouvelles idées et découvertes.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons soutenu qu'il faut améliorer les modes de financement pour obtenir une recherche de qualité. S'il est vrai qu'il faut investir plus d'argent, le Comité ne croit toutefois pas qu'il serait profitable au Canada d'augmenter les budgets de recherche — sous prétexte que, mieux elle sera financée, meilleure sera la recherche. Certes, il faut des fonds suffisants pour générer l'excellence dans la recherche, mais cela n'est pas suffisant. L'analyse présentée dans ce chapitre permet de faire ressortir un certain nombre de lacunes dans la

Notre quête d'excellence dans la recherche ne doit pas nous faire perdre de vue l'importance que revêt la formation de jeunes esprits dans toutes les sociétés. L'expression « transmission du savoir », qui nous rappelle le personnage de M. Gradgrind dans l'un des romans de Dickens, prête beaucoup à confusion. Nous ne faisons pas non plus de différence entre les « universités consacrées à l'enseignement » et les « universités consacrées à la recherche », étant donné que les professeurs d'élite font toujours de la recherche dans leurs domaines respectifs. Nonobstant ce que nous avons dit au sujet des frais généraux, ce genre de recherche est déjà plus ou moins bien financé par les universités, grâce aux salaires des professeurs et aux sommes versées par les conseils subventionnaires. Nous faisons plutôt référence ici à des centres de recherche fondamentale où des scientifiques pourraient se consacrer entièrement à leur recherche. Nous n'incluons pas les « universitaires », parce que nous croyons que le genre de recherche qu'ils effectuent dans la domaine des sciences humaines et sociales, peut, dans la plupart des cas, se faire à l'intérieur du cadre de fonctionnement universitaire, si les dispositions nécessaires sont prises pour leur permettre de prendre des congés sabbatiques (par exemple, le rétablissement du programme de bourses annulé par le CRSHC en octobre 1986). Par ailleurs, nous ne souhaiions pas exclure les recherches en sciences sociales ou en médecine qui sont susceptibles d'influencer la recherche fondamentale en sciences naturelles.

Autrefois, la recherche scientifique fondamentale ne nécessitait que l'apport de scientifiques compétents et consciencieux dotés du matériel nécessaire. Depuis, au moins deux nouvelles considérations sont venues s'ajouter à cette liste. D'abord, la rapidité avec laquelle la recherche évolue et l'adaptation des structures traditionnelles des universités aux réalités à l'étude forcent les établissements d'enseignement à mettre l'accent sur la coopération. Ensuite, le matériel de pointe dans certains domaines, en particulier dans celui des sciences naturelles, coûte tellement cher qu'il faut le rentabiliser en le partageant entre plusieurs utilisateurs.

Nous croyons que la recherche fondamentale a plus de chance d'être rentable et concluante si elle est effectuée en milieu universitaire. D'abord, les questions, l'enthousiasme et l'encouragement des meilleurs étudiants contribuent à motiver et à épauler le chercheur. En un sens, c'est là un élément catalyseur. Nous serions en faveur d'une entente en vertu de laquelle un scientifique qui, par exemple, consacrerait un tiers de son temps à l'enseignement, recevrait un tiers de son salaire de l'université même.

Qu'est-ce qui doit être financé au juste? Le modèle du projet est sans doute attrayant : il exige l'énoncé des objectifs, la description des

ressources et les talents de ce vaste pays, à la population clairsemée, de façon à constituer la « masse critique » dont nous avons besoin²³. Ces centres seraient, pour la plupart, des instituts relevant des universités mais distincts des facultés. Leur emplacement, leur champ d'étude et leurs moyens de financement seraient établis par un « comité d'élite²⁴ ». Tous les témoins qui ont parlé de la nécessité d'établir des centres d'excellence ont convenu que ceux-ci constitueraient le moteur nécessaire à la relance de la recherche canadienne. D'aucuns estiment toutefois que ces centres ne peuvent être créés par un tel comité, les gouvernements n'ayant jamais réussi à susciter l'excellence. Le Comité partage cet avis et est d'accord avec la déclaration de M. Wright au sujet du comité dont il est question dans le rapport Johnson :

Il y a eu des discussions sur les centres d'excellence, comme en témoigne le rapport de M. Johnson — et je suis d'accord avec la totalité de son rapport, sauf lorsqu'il parle des centres d'excellence, parce qu'il laisse entendre que quelques ministres ou sous-ministres d'Ottawa pourraient être en mesure de désigner l'excellence. Avec le plus grand respect, je fais remarquer que celle-ci doit être atteinte, pas seulement une fois, mais tous les jours, par les résultats que nous obtenons. Je pense que nous avons besoin de systèmes de financement ressemblant davantage à ceux des Américains qui récompensent les résultats obtenus, favorisant ainsi l'excellence et la soutenant lorsqu'elle a été atteinte, mais qui exigent qu'elle se maintienne absolument, ce qui incite grandement les autres à suivre l'exemple²⁵.

Selon nous, il faudrait que nous favorisions le regroupement de spécialistes de diverses disciplines. Or, le financement offert par le CRSNGC favorise les chercheurs isolés. Qui plus est, des subventions sont accordées aux chercheurs sans tenir compte du lieu où ils effectuent leurs travaux. Aucun effort n'est fait pour encourager l'établissement d'équipes hautement qualifiées dans certaines régions du Canada. Une recherche de qualité, en particulier dans le domaine des sciences naturelles, exige davantage que la participation d'éminents chercheurs. De même, la formation d'une équipe composée de techniciens et du personnel de soutien nécessaire exige des efforts et du temps.

Avant d'aller plus loin, peut-être devrions-nous songer à la façon dont ces centres de recherche peuvent être créés. À cet égard, les propositions ne manquent pas. Toutefois, la désignation « centres d'excellence », qui est la plus couramment utilisée, est mal choisie. D'abord, il arrive souvent qu'elle ne décrit pas exactement la réalité. Ensuite, elle revêt un caractère discriminatoire.

23. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. 39.

24. *Ibid.*, p. 35.

25. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 19.

l'étude. Si ce genre de collaboration est jugé insuffisant, la solution consistera peut-être à indexer les budgets de base des trois conseils subventionnaires à la condition que cette augmentation serve en partie à financer la recherche interdisciplinaire.

Il ne suffit cependant pas d'obtenir la collaboration des chercheurs à des projets précis. Le regroupement d'une équipe plus ou moins permanente de boursiers, de scientifiques, de techniciens et de personnel de soutien dans un centre est également une condition essentielle de l'accroissement de nos connaissances. M. Mustard a souligné qu'à l'ICRA, les travaux de recherche s'effectuaient essentiellement en équipe :

Nous faisons cela à l'échelle nationale en réunissant des experts au moyen des techniques modernes de communication et par le simple outil d'un budget de déplacement qui leur permet d'entrer en contact les uns avec les autres pendant certaines périodes. Ayant choisi le secteur et décelé le talent, nous recrutons nos membres comme membres de l'Institut; nous payons tous leurs coûts; ils deviennent nos associés. Nous sommes comme un MIT ou un Princeton. Nous choisissons le domaine, nous choisissons les personnes, mais nous les laissons à l'université²².

À partir du moment où l'on a reconnu l'importance de créer des équipes de chercheurs hautement qualifiés capables d'effectuer des travaux de classe internationale, on s'est mis à songer sérieusement à la possibilité de financer des centres de recherche. En 1983-1984, le secrétaire d'État a donné suite à cet engouement en créant le Fonds des centres de spécialisation pour aider les universités à accroître ou à améliorer leurs capacités actuelles dans le domaine de la recherche et de la formation des ressources humaines. Ce programme, qui a été en vigueur pendant un peu plus de deux ans, a permis de distribuer environ 25 millions de dollars. S'il a connu un certain succès, il a aussi été décevant à d'autres égards. D'abord, en raison de sa courte durée d'application, ce programme ne répondait pas aux besoins des centres qui, pour pouvoir poursuivre leur recherche à long terme sans l'aide d'aucune autre source de financement, doivent pouvoir compter sur un appui pluriannuel. Ensuite, parce qu'il était administré par le secrétaire d'État, ce programme était perçu par certaines provinces comme sujet aux influences politiques. Enfin, comme le fonds servait à financer certaines initiatives nouvelles, il prêtait le flanc aux critiques voulant que les bureaucraties puissent faire preuve de favoritisme.

À peu près au moment où le secrétaire d'État a mis fin à ce programme, le rapport Johnson a recommandé la mise en oeuvre d'un programme de « centres d'excellence » qui permettrait de « mobiliser les

22. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 12.

sociales pour tenter de répondre à certaines questions fondamentales au sujet de l'évolution de la société. De nos jours, on peut le faire par exemple au moyen des techniques modernes en épidémiologie. Nous aimerions qu'une telle étude s'amorce. C'est en voulant la mettre sur pied que je me suis rendu compte que le secteur des sciences sociales au Canada n'a pas le dynamisme voulu pour le faire. J'ignore ce qui en est des experts en sciences biologiques, mais je serais tenté d'être plus optimiste dans leur cas²⁰.

C'est un commentaire désolant sur l'aptitude de nos chercheurs en sciences sociales — et plus encore sur celle de nos chercheurs en général et des personnes responsables du financement de la recherche — à formuler les questions de façon à stimuler la recherche interdisciplinaire. On a récemment constaté l'ampleur de ce problème en tentant de former une équipe de chercheurs en sciences sociales de diverses disciplines pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald). La commission a eu tant de difficulté à former cette équipe qu'elle a affirmé :

Nous avons également constaté un cloisonnement entre les diverses disciplines. Les économistes, les politiciens et les avocats à l'emploi de la Commission voulaient bien travailler ensemble, mais il devient vite évident que c'était là, pour eux, une expérience nouvelle. Les commissaires et le personnel de la Commission ont donc dû s'efforcer, non sans difficultés, de mettre au point une méthode d'intégration de l'ensemble des éléments mis à leur disposition²¹.

Nous avons toutes les raisons de croire que cette critique s'applique également aux sciences médicales et naturelles.

Les trois conseils subventionnaires n'ont aucun programme interconseil pour encourager la recherche interdisciplinaire ou en collaboration. Plutôt que d'inciter les chercheurs à collaborer entre eux et à se lancer dans de nouveaux domaines de recherche, ils ne font qu'appuyer passivement la recherche interdisciplinaire en approuvant qu'exceptionnellement les projets de cette nature. En conséquence, presque aucun projet n'est financé conjointement par deux ou plusieurs conseils.

Nous avons l'impression qu'à l'heure actuelle, la recherche interdisciplinaire est insuffisante, mais les témoignages en ce sens ne sont pas vraiment concluants. Cette question mérite plus d'attention. D'ailleurs, le Comité de la recherche, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes manifestera peut-être le désir d'en faire

20. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 30.

21. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 834.

réintégration multidisciplinaire et la collaboration, alors que la structure existante est compartimentée et excessivement individualiste¹⁶.

M. Taylor a signalé qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la recherche interdisciplinaire dans le domaine des sciences sociales, étant donné que « (...) les connaissances et la compréhension de problèmes sont souvent plus exactes lorsqu'on fait appel à une perspective multidisciplinaire et à une recherche soutenue et bien orientée¹⁷ ». Pierre Bois du CRM a exprimé la même idée à l'égard de la recherche dans les domaines médical et de la santé lorsqu'un membre du Comité lui a demandé quelle forme devrait prendre la recherche médicale :

Si vous me laissiez réorganiser le système, je dirais qu'il serait peut-être préférable que toutes les activités qui ressortent au domaine médical et à la santé fassent partie d'un grand organisme. Il en résulterait de meilleurs échanges, de meilleurs contacts et, en fin de compte, probablement une meilleure analyse d'un certain nombre de problèmes¹⁸.

M. Mustard a illustré l'utilité de la recherche interdisciplinaire à partir de l'état de santé de la population. Il est parti du fait que la majorité de la population estime que les soins de santé prodigués par les médecins sont un facteur déterminant de l'état de santé général. Or, prenant comme exemple la tuberculose, il a signalé que l'importante chute du taux de mortalité, qui est passé de 400 personnes sur 100 000 à 20 personnes sur 100 000 au milieu des années 1800 en Angleterre, s'est produite avant que la médecine ait un impact notable. Les facteurs qui expliquaient ce changement étaient d'ordre social, culturel et économique¹⁹.

Dans un autre exemple, il a précisé que le taux de mortalité au Royaume-Uni est six fois plus élevé en période de chômage aigu. Il a signalé qu'après s'être penché, au sein de l'ICRA, sur les effets du chômage et d'autres changements économiques sociaux et culturels sur l'état de santé de la population, il était en mesure d'affirmer :

Depuis deux ans et demi environ, j'essaie de mettre ce programme en place; effectivement, j'essaie de trouver un spécialiste influent dans le domaine des sciences sociales pour mettre sur pied ce projet au Canada. Le problème a des ramifications internationales. Aucun pays n'a entrepris une telle étude; les Suédois n'ont pas encore réussi à le faire. Ils songent à jumeler les sciences biologiques et les sciences

¹⁶. *Ibid.*, p. 24.

¹⁷. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 32, p. 5.

¹⁸. *Ibid.*, p. 29.

¹⁹. Thomas McKewen, *The Modern Rise of Population*, London, Edward Arnold, 1976, p. 50 et 51.

classent dans le premier quartile des universités américaines, mais très peu sont parmi le premier décile¹³ ».

Répondant à l'accusation selon laquelle les universités canadiennes sont de qualité médiocre, George Connell, président de l'Université de Toronto, a déclaré :

Donc, nos universités sont-elles médiocres? On pourrait dire qu'en moyenne, elles ne sont pas les meilleures au monde à tous égards, mais que chacune atteint l'excellence dans certaines disciplines¹⁴.

Il semble que, même s'il existe au Canada certains bastions où l'enseignement universitaire est de bonne qualité, la recherche en général dans les universités canadiennes n'atteint pas le même degré de qualité que dans les principales universités du monde.

Cette cote respectable mais rarement exceptionnelle s'explique en partie par la perception de la façon de faire de la recherche de qualité. À une époque, tout chercheur hautement qualifié, dont les compétences étaient reconnues, pouvait obtenir les fonds dont il avait besoin pour effectuer les travaux de son choix. Mais la nature de la recherche a changé. Steven Muller, recteur de l'Université Johns Hopkins, a déclaré dans un article paru dans le *New York Times* que la recherche est, de nos jours, multidisciplinaire et axée sur la collaboration :

À l'Université Johns Hopkins à l'heure actuelle et, selon toute vraisemblance, dans toutes les grandes universités du pays consacrées à la recherche, tout projet de recherche intéressant touche à divers domaines et est financé par des bourses de plusieurs collèges.

Juristes, mathématiciens et économistes unissent maintenant leurs efforts pour trouver un moyen de limiter les coûts des hôpitaux. Les astrophysiciens travaillent en collaboration avec les chimistes pour étudier l'atmosphère terrestre. Les philosophes pourraient très bientôt collaborer avec les linguistes, les psychologues, les neurologues et les ingénieurs pour chercher à découvrir les secrets du cerveau. C'est le type de recherches qui sont maintenant effectuées dans les universités. Elles posent également un défi fondamental à la structure interne de l'université contemporaine consacrée à la recherche¹⁵.

En conclusion, il écrit :

À l'heure actuelle, l'université américaine de premier plan consacrée à la recherche traverse encore plus nettement une crise structurelle. L'évolution du savoir et le besoin urgent de financement exigent une

13. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 22, p. 23.

14. *Ibid.*, fascicule n° 47, p. 22.

15. Steven Muller, « Newest Research Ideas Coming from Centres: Multidisciplinary Activities Challenge Structure », dans *New York Times Education Fall Survey*, 10 novembre 1985, p. 23 et 24.

chercheurs universitaires à un taux de participation inférieur à 65 % des coûts directs. Les conseils d'administration des universités ont suggéré aux chercheurs de ne pas signer de tels contrats, mais ceux-ci s'y sont opposés prétendant qu'ils allaient perdre des subventions aux mains d'autres établissements qui seraient prêts à accepter une somme inférieure à 65 %; par ailleurs, ils estimaient que cette situation allait porter atteinte à la réputation de leur établissement, la quantité de travaux de recherche effectués risquant de diminuer considérablement. Pour aggraver le problème, certains hauts fonctionnaires du gouvernement auraient dit aux chercheurs que, s'ils insistaient pour obtenir une participation aux frais généraux de 65 %, ils verraient le financement réel de la recherche diminuer. Les représentants de certaines universités de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont signalé avoir été victimes de ces tactiques.

Il semble que les ministères du gouvernement tirent avantage de cet état de choses en montant les chercheurs contre les administrateurs des universités. Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération. Nous sommes conscients que cette mesure risque de contrarier certains chercheurs, parce que le financement réel de la recherche va diminuer, mais nous estimons qu'il vaut mieux subventionner adéquatement un petit nombre de travaux de recherches que d'en financer inadéquatement un grand nombre. Les ministères ne devraient pas être autorisés à exploiter les universités de la sorte.

La détérioration de la qualité de la recherche

Au début de ce chapitre, nous avons donné une définition de la recherche dans laquelle il était question de ses avantages. Souvent, nous tenons ces résultats pour acquis, sans tenir compte des efforts énormes et du dévouement exigés des boursiers et des scientifiques ou de l'importance d'établir et de maintenir un climat propice au travail de recherche. Pourtant, bien des témoignages ont indiqué que la qualité de la recherche dans nos universités était menacée. La recherche qui se fait aujourd'hui n'est pas plus mauvaise que celle qui se faisait il y a une ou deux décennies. Par contre, les méthodes de recherche et de financement utilisées ne correspondent pas aux besoins actuels. En ce sens, c'est la réputation internationale de nos universités qui est en jeu. Lorsqu'on a demandé à R.L. Watts, membre de la commission Bovey, si les universités canadiennes étaient de « troisième ordre », il a signalé qu'une étude inédite préparée pour la commission l'avait menée à conclure que, dans le domaine de la recherche, « la plupart de nos universités se

Bien qu'il soit favorable à ce que les universités reçoivent plus de fonds pour absorber leurs frais généraux de recherche, William E. Taylor, président du CRSHC, a mis en garde le Comité contre la difficulté d'évaluer ces coûts avec exactitude. Les universités ont leur propre façon d'effectuer leurs calculs. Le financement des frais généraux de chaque activité de recherche universitaire entraînerait d'énormes problèmes de comptabilité. Les États-Unis semblent toutefois avoir trouvé le moyen de remédier à ce problème. Peut-être devrions-nous envisager la possibilité de faire de même au Canada.

En 1982, l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) a publié un document intitulé *Report of the Study on the Costs of University Research*¹¹. L'ACPAU avait pour objectif d'établir une formule universelle de financement des frais généraux. L'Association a fait le relevé des frais généraux de recherche pour quatre principaux groupes de facultés :

1. l'éducation, y compris l'éducation physique;
2. les sciences humaines, les arts et les sciences sociales;
3. les affaires, l'administration et le droit;
4. la physique et les sciences appliquées.

Elle a exclu la recherche médicale, financée par le CRM, parce que celle-ci est en majeure partie effectuée dans des hôpitaux où les frais de fonctionnement sont assumés à même diverses sources et où les frais généraux sont calculés de façon différente.

L'ACPAU a évalué que les frais généraux de la recherche peuvent atteindre de 50 à 104 % des coûts directs, selon ce qu'on entend par « coûts directs ». Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais.

Le ministre des Approvisionnement et Services (MAS) a déjà suivi le conseil de l'ACPAU dans les directives qu'il a promulguées pour les ministères pouvant passer des contrats de recherche avec les universités¹². Cette directive stipule que la participation aux frais généraux s'élèvera à un taux maximum de 65 % des coûts directs de la rémunération. Comme la ligne directrice du MAS ne fixe qu'un maximum, de nombreux ministères du gouvernement, comme ceux des Transports et de l'Agriculture, ont tenté de passer des contrats avec des

11. Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Report of the Study on the Costs of University Research*, août 1982.

12. Approvisionnement et Services Canada, *Établissement du prix des contrats de recherche et de développement passés avec les universités et les collèges*, directive n° 4005, Ottawa, 31 mai 1985.

recherche, elle doit en payer les frais généraux au moyen des subventions générales qui lui sont versées ou à même ses autres sources de financement.

Ce problème s'est accentué depuis cinq ans, les universités essayant de répondre aux besoins constants de tous leurs secteurs avec leurs faibles ressources financières. M. Bois a résumé la situation de la façon suivante :

Le système canadien s'est bien développé au cours des années 1960 et au début des années 1970, et a permis la création d'une base importante de recherche dans le domaine biomédical, dans les universités canadiennes. Cependant, à partir de la moitié des années 1970 et à cause de la contraction des budgets universitaires, la situation s'est détériorée. Les universités ont eu, progressivement, de plus en plus de difficulté à supporter les coûts indirects de la recherche. Certains des fonds accordés par le CRM pour couvrir les coûts directs de recherche ont été affectés pour couvrir « d'autres coûts » qui, par le passé, étaient considérés comme relevant de la responsabilité des universités, tels que l'aide annexe, l'entretien des installations accueillant les animaux, les services tels que la photographie, les photocopies et l'informatique¹⁰.

Le financement des coûts directs de la recherche par les conseils subventionnaires et le versement de subventions provinciales aux universités et hôpitaux universitaires pour absorber leurs frais généraux de recherche s'inspirent de la tradition britannique. Aux États-Unis, en revanche, les organismes subventionnaires assument à la fois les frais directs et les frais généraux de la recherche.

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence. Même si ces derniers appuient cette recommandation, le CRSHC et le CRM ont tous les deux indiqué que s'ils incluaient dans leurs subventions une somme équivalant aux frais généraux, ils devraient augmenter artificiellement leur budget, donnant ainsi l'impression de financer davantage de travaux de recherche. Certains représentants du CRM ont dit craindre qu'une hausse des subventions augmente l'influence des conseils subventionnaires sur les universités. Le Comité n'en est pas convaincu; les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive. Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global.

¹⁰. *Ibid.*, fascicule n° 32, p. 24.

influence allemande a surtout marqué l'essor des universités américaines, les traditions d'Oxford et de Cambridge ont fortement influencé les premières années d'existence des établissements d'enseignement canadiens. Ces dernières années, avec l'accroissement des activités de recherche dans bon nombre d'universités canadiennes, la question du financement des frais généraux de la recherche s'est mise à prendre plus en plus de place. M. Wright a illustré les difficultés éprouvées par les universités canadiennes dans leur lutte pour obtenir le financement des frais généraux de la recherche et a comparé leur sort à celui des universités américaines :

En fait, c'est grâce à ce processus (le plein financement de la recherche) que les grandes universités américaines peuvent survivre. Notons qu'on dit souvent qu'il n'y a pas au Canada de MIT ni même de Harvard. En fait, si le MIT était déplacé du Massachusetts au Canada, il déprimerait et mourrait à cause de nos politiques; il ne pourrait survivre.

En 1986-1987, les trois conseils subventionnaires s'attendent à recevoir la somme totale de 562 millions de dollars : 70 millions de dollars ou 12,5 % de la somme totale au CRSHC; 324,1 millions ou 50,7 % au CRSNGC; et 167,9 millions ou 29,9 % au CRM.

Depuis 1967, le gouvernement fédéral finance indirectement les frais généraux de la recherche au moyen des paiements de transferts fiscaux prévus dans la *Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Il s'est engagé aux termes de cette loi à assumer 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles du système d'enseignement postsecondaire de chaque province. Ces dépenses admissibles comprennent un grand nombre d'éléments composant les frais généraux de recherche comme le chauffage, l'éclairage, les bureaux et les services informatiques et administratifs. Les paiements de transfert du gouvernement fédéral couvraient ainsi la moitié des frais généraux de recherche. Cependant, depuis l'adoption de la loi sur le FPE en 1977, les paiements de transfert fédéraux au titre des frais généraux de la recherche ont été ramenés à une somme proportionnelle au volume des travaux de recherche effectués en 1975-1976, soit l'année de référence prévue dans la loi.

Les gouvernements provinciaux n'assument pas non plus le financement direct des frais généraux de la recherche dans les universités. La plupart versent aux universités des subventions générales de fonctionnement dont le montant est fonction du nombre d'inscriptions ou de l'augmentation de ce nombre par rapport aux années précédentes. Si une université décide de se consacrer davantage à la

subventionnaires. J. Fraser Mustard, président de l'Institut canadien des recherches avancées (ICRA) a comparé la situation du Canada à celle des États-Unis en ce qui concerne les fonds consacrés à la recherche :

Les établissements américains, dont les recherches sont financées à cent pour cent, peuvent continuer à les poursuivre tant qu'elles sont couronnées de succès, à condition de continuer à recevoir des fonds puisque comme je l'ai dit, ils bénéficient d'un financement intégral, alors que plus nos propres établissements réussissent, plus ils voient leurs fonds diminuer de sorte qu'ils sont moins concurrentiels et que davantage de pressions sont exercées sur eux. Fondamentalement, je préconise le financement des frais indirects réels par le gouvernement fédéral, mesure qui cadre avec les liens qu'il entretient avec les gouvernements provinciaux puisque la structure politique du Canada, telle que je la conçois, dans ma grande naïveté peut-être, ne s'y oppose en rien⁶.

Pierre Bois, président du CRM, a abondé dans le même sens :

Il ne fait aucun doute qu'il existe un urgent besoin de financement adéquat des coûts indirects, faute de quoi l'effort global de recherche en sciences de la santé sera compromis⁷.

Douglas Wright, recteur de l'Université de Waterloo, a déclaré que son établissement subit le contrecoup de l'insuffisance du financement des frais généraux. Il a signalé que certaines « universités consacrées à la recherche » en sont presque arrivées au point où elles ne peuvent plus accepter aucune subvention de recherche.

Il existe de nombreuses analyses et de nombreux rapports, relatifs à l'appvisionnement en fonds de recherche, qui indiquent que la capacité des universités de poursuivre de la recherche partiellement subventionnée est épuisée, et que maintenant les organismes fédéraux responsables d'octroier gouvernementaux doivent tendre vers un appui financier complet en matière de recherche. Les résultats de cet investissement auprès des universités impliquées dans la recherche rapporteraient d'énormes bénéfices au pays. La récente publication du plan du CRSNGC propose, pour les cinq prochaines années, un mouvement dans ce sens⁸.

L'existence d'universités consacrées à la recherche n'est pas un phénomène nouveau. Leur nombre a commencé à augmenter en Europe, en particulier en Allemagne, au XIX^e siècle, au moment où l'expérimentation en sciences est devenu un élément clé de l'élargissement des connaissances et où notre culture a accepté la méthode scientifique comme une nouvelle façon d'acquiescer des connaissances. Si cette

⁶ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 10.

⁷ *Ibid.*, fascicule n° 32, p. 25.

⁸ *Ibid.*, fascicule n° 24, p. 8.

Nous avons accepté les plans quinquennaux des trois conseils subventionnaires, et nous croyons que les niveaux de financement précisés dans ces plans doivent être respectés pour que le Canada puisse soutenir la concurrence de ses principaux rivaux internationaux au cours des années à venir. Le financement de base garanti aux conseils pour les cinq prochaines années est tout simplement insuffisant⁴.

De nombreux témoins ont signalé l'incidence du sous-financement sur l'état des installations de recherche des universités ainsi que la désétude du matériel mis à la disposition des chercheurs. Mais le fil conducteur des témoignages sur l'insuffisance du financement de la recherche universitaire en général est le manque de financement des frais généraux.

David G. Vice, président de la société Northern Telecom, a indiqué que les subventions accordées par les conseils susmentionnés ne prévoient aucun crédit pour les frais généraux :

Les subventions ne paient donc pas les dépenses indirectes ni nombre de dépenses directes associées au projet de recherche. L'éclairage, le chauffage, l'utilisation des laboratoires, le secrétariat ou autres services administratifs ne sont pas pris en charge, ni d'ailleurs le temps d'absence des principaux chercheurs libérés de leurs fonctions habituelles, ni les services de soutien au laboratoire. Tous ces frais subventions paient uniquement le matériel immédiatement nécessaire au projet, et les salaires d'étudiants diplômés et d'assistants de recherche occupés à plein temps à la réalisation du projet de recherche.

La situation varie considérablement d'un établissement à l'autre, mais la pénurie générale de matériel adéquat est telle que les universités craignent une publicité négative. On parle beaucoup, néanmoins, de technologie désuète, d'ordinateurs centraux qui sont encore utilisés après minuit en raison du trop grand nombre d'utilisateurs, et de matériel électronique encore en usage et qui aurait dû être abandonné depuis longtemps⁵.

M. Vice. Si les conseils subventionnaires n'ont pas de mandat pour assumer les frais généraux de la recherche, les universités ont de plus en plus de difficulté à absorber ces frais; ce qui oblige certains chercheurs à faire une mauvaise utilisation des fonds distribués par les conseils

⁴. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985. 1986, fascicule n° 45, p. 9.

⁵. David G. Vice, *L'enseignement postsecondaire au Canada : un investissement d'importance capitale*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, Northern Telecom, janvier 1986, partie II, p. 17 et 18.

recherche combine des données et des idées souvent reliées entre elles selon un réseau extrêmement complexe; la recherche se divise en divers domaines pour des raisons d'ordre pratique et non parce que les activités de recherche elles-mêmes diffèrent les unes des autres.

Troisième
partie

La recherche est valable parce qu'elle donne des résultats, parce qu'elle alimente l'enseignement universitaire et parce qu'elle permet de canaliser la curiosité intellectuelle des étudiants inscrits dans une université axée sur la recherche. Ces trois éléments combinés permettent à une université qui fait de la recherche dans une grande variété de domaines de se constituer un réservoir de chercheurs compétents et de matériel de pointe?

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur les deux principaux thèmes qui ont été abordés lors de nos séances : le sous-financement de la recherche et la détérioration de sa qualité. En formulant nos conclusions et nos recommandations à ce sujet, nous avons gardé à l'esprit la définition susmentionnée, en particulier le passage où il est dit que la subdivision de la recherche en plusieurs domaines ne reflète pas nécessairement la véritable nature des activités de recherche et que l'obtention de résultats n'est que l'un des aspects de la valeur de la recherche pour la société.

Le sous-financement de la recherche

Lors de sa comparution devant le Comité, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCCC) a indiqué que, selon elle, le gouvernement avait fait preuve de négligence en ne répondant pas aux besoins dont les trois conseils subventionnaires ont fait état dans leurs plans quinquennaux :

Le 26 février 1986, le ministre des Finances a annoncé les niveaux de financement garantis destinés aux trois conseils subventionnaires fédéraux pour les années financières 1986-1987 à 1990-1991. Bien qu'on dise que l'aide financière fédérale accordée aux conseils augmentera de 315 millions de dollars au cours de cette période, il demeure que les budgets de base garantis seront gelés pendant les cinq prochaines années, exception faite d'une modeste hausse en 1986-1987. Si le taux annuel d'inflation se maintient à 4 % d'ici 1990-1991, le pouvoir d'achat découlant du financement de base garanti des conseils subventionnaires diminuera de 18 % d'ici à la fin de la décennie.

2. *Ibid.*

3. L'allocation du gouvernement fédéral selon laquelle les budgets des conseils subventionnaires vont s'accroître de 315 millions de dollars se fonde sur la condition voulant que le secteur privé soit tenu de fournir un apport équivalent.

Chapitre 4

La recherche et l'excellence

Introduction

Nous n'examinons, dans ce chapitre, que la recherche financée à même des subventions générales de fonctionnement versées aux universités ou à même des subventions directes que les chercheurs et les scientifiques obtiennent du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) ou du Conseil de recherches médicales (CRM). Nous ne traitons pas de la recherche effectuée au sein des ministères ou des organismes fédéraux, par exemple des travaux menés par le Conseil national de recherches du Canada ou les centres de recherche d'Agriculture Canada. Le Comité croit toutefois que le gouvernement devrait comparer l'efficacité de la recherche maison aux résultats des travaux dont l'exécution est confiée aux universités.

Dans nos efforts pour promouvoir l'excellence dans nos universités, la recherche occupe une place de choix. Le public la considère comme importante parce qu'elle vise des objectifs particuliers et permet souvent d'atteindre des résultats bien précis. La portée de la recherche est toutefois beaucoup plus étendue. La brochure intitulée *The Anatomy of Research*¹ donne une définition de la recherche universitaire à laquelle le Comité souscrit. Cette définition divise la recherche en trois parties : les éléments de la recherche; l'ensemble des activités que comporte la recherche; et la valeur de la recherche pour la société. Ces trois parties sont décrites de la façon suivante :

- Première partie La recherche est le travail créatif d'un esprit énergique stimulé par la curiosité que suscite chez lui un problème de compréhension. La force qui anime le chercheur réside dans ce qui tient lieu de thème principal dans l'oeuvre du poète Wallace Stevens, en l'occurrence l'inlassable quête de l'homme pour l'ordre.
- Deuxième partie La recherche de pointe et la réflexion scientifique influencent la capacité de compréhension de l'homme parce que la

¹. John Leyrer, *The Anatomy of Research*, Toronto, Université de Toronto, Bureau de la gestion de la recherche, 1976, p. 2, 5 et 7.

de transition montrent qu'environ 55 % des diplômés de l'école secondaire vont directement au collège et à l'université. Les mesures prises pour accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur devraient maintenant être réorientées de façon à supprimer les disparités notées chez certains groupes précis. Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FPF, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre d'adultes de retourner aux études. Il faudra plutôt élaborer des programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés.

Qui plus est, les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiants. Il faudra également veiller à s'occuper davantage des besoins de formation de leurs parents. Nous tenons à signaler cependant que ces responsabilités n'incombent pas au gouvernement fédéral.

faudrait donc, selon nous, aborder cette question dans le cadre d'une réforme en profondeur des programmes d'aide aux étudiants et considérer que cette étude est urgente.

Nous gardons également à l'esprit les conclusions d'une étude menée par Robert Pike en 1981. Selon cet auteur, il n'y a au Canada :

aucune indication que l'essor du réseau universitaire (dans les années 1960) s'est accompagné d'une augmentation notable du taux de fréquentation des étudiants issus de milieux défavorisés par rapport à celui des étudiants issus de milieux plus aisés. (...) Dans d'autres pays occidentaux (...), la situation semble être à peu près la même. Par exemple, en Grande-Bretagne, en France et aux États-Unis (...), les universités d'État et les établissements privés de prestige continuent d'accueillir principalement des étudiants issus de familles de classe moyenne ou de milieux plus aisés¹⁶.

Même si les frais de scolarité sont demeurés relativement stables malgré la hausse des revenus, cette conclusion nous inquiète. Elle suppose que l'accès à l'enseignement postsecondaire ne dépend pas de la gratuité scolaire ou du niveau peu élevé des frais de scolarité; c'est au contraire un problème qui découle de la condition sociale de l'enfant dès son plus jeune âge. L'importance accordée aux études varie d'une famille à l'autre. La scolarisation est plus fréquemment valorisée au sein des familles où les parents ont eux-mêmes fait des études supérieures. Or, pour combler cette lacune, il ne suffit pas d'améliorer les programmes d'aide aux étudiants. Il faut s'attaquer au problème dès le tout jeune âge, peut-être même dès la deuxième année du primaire, comme le propose l'honorable William Davis.

Dans leur étude intitulée *Becoming an Adult in a Changing Society*, commandée par l'Organisation de coopération et de développement économiques, James S. Coleman et Trosten Husen brossent un tableau des questions qui se posent dans tous les pays occidentaux sur l'incidence des milieux familial et scolaire sur l'accès aux études supérieures. À leur avis, il faut réformer tout le système scolaire pour intégrer les jeunes issus de familles qui n'attachent pas suffisamment d'importance à une formation poussée.

Conclusions

Nous avons établi dans ce chapitre que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir comme priorité d'inciter un plus grand nombre de jeunes à fréquenter le collège ou l'université. Nos données sur les taux

16. Robert Pike, « Sociological Research in Higher Education in English Canada 1970-1980 : A Thematic Review » dans *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 11, n° 2 (1981), p. 5.

(...) les problèmes des étudiants issus d'un milieu défavorisé commencent bien avant le moment où ces jeunes atteignent le niveau postsecondaire — ils remontent souvent à aussi loin que leur deuxième année. Même si les frais de scolarité étaient abolis (...) nombre d'entre eux ne fréquenteraient jamais l'université¹³.

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire. Cette conclusion a été récemment confirmée par le Conseil des universités de l'Ontario, qui faisait la remarque suivante au sujet de l'accessibilité :

(...) un étudiant bien motivé ayant reçu la formation nécessaire au niveau secondaire peut fréquenter l'université en Ontario, même s'il (ou elle) doit vivre dans une certaine austérité ou être obligé de travailler à temps partiel. Accroître l'accès bilatéral au-delà de ce seuil signifierait probablement intégrer un plus grand nombre d'étudiants hésitants, peu motivés, mal préparés ou inconscients de la valeur de l'instruction¹⁴.

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université. Bien que les études soient gratuites aux niveaux élémentaire et secondaire, il y a encore un nombre imposant d'alphabètes fonctionnels au Canada.

Nous admettons toutefois qu'en Suède, où il n'y a pas de frais de scolarité, les étudiants issus de familles aisées sont plus portés à choisir des programmes d'études universitaires de longue durée¹⁵. Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les représentants de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) ont fait ressortir le fait qu'au Canada, les collèges sont les seuls établissements à mettre l'enseignant postsecondaire à la portée de tous les Canadiens. Nous croyons qu'il y a une bonne part de vérité dans cette affirmation, en particulier parce que les collèges sont situés à proximité du lieu de résidence des étudiants et parce que leurs programmes sont plus courts.

Cette constatation agace néanmoins le Comité. Si l'ACCC a raison, cela veut dire que les finissants du secondaire issus de familles à faible revenu qui vivent dans des provinces où le réseau de collèges est inexistant ou embryonnaire sont moins susceptibles de fréquenter un établissement postsecondaire. Cela n'est pas justifié à notre avis. Il

¹³. William Davis, premier ministre de l'Ontario, *Toronto Star*, 30 mars 1971.

¹⁴. Laura Selleck, *Equality of Access to Ontario Universities*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario, 1980, p. 13.

¹⁵. *Ibid.*, p. 29.

scolarité, l'insuffisance des programmes d'aide aux étudiants, l'endettement massif et le chômage élevé chez les étudiants qui se réinscrivent sont des facteurs qui contribuent à rendre notre système de moins en moins accessible¹⁰.

L'augmentation des frais de scolarité, de subsistance, de logement et de transport sont autant de facteurs traditionnellement considérés comme des obstacles financier pour les étudiants doués qui sont issus de familles à faible revenu. Les représentants de la FCE nous ont fait remarquer que la hausse constante des frais de scolarité avait pour effet d'augmenter la dette que doivent assumer les étudiants, et, dans les milieux défavorisés, on est souvent moins prêt à endosser ce genre d'engagement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les frais de scolarité montent en flèche. Une part grandissante de l'aide aux étudiants est accordée sous forme de prêts plutôt que de bourses, ce qui alourdit considérablement l'endettement des étudiants. À la fin de leurs études, les diplômés ont des dettes de 10 000 \$, 15 000 \$, et même de 20 000 \$ s'ils ont passé un baccalauréat. Une enquête menée par Paul Anisef montre que, pour les étudiants qui viennent de milieux défavorisés, les frais de scolarité et l'endettement sont les deux principaux obstacles qui les empêchent de poursuivre des études postsecondaires. Si la tendance actuelle se maintient, l'enseignement postsecondaire au Canada deviendra l'apanage des riches¹¹.

Dans un document de travail préparé pour la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), David Stager affirme que l'augmentation des frais de scolarité ne devrait pas influencer énormément sur les effectifs parce que ces frais ne représentent qu'une faible proportion des coûts inhérents à l'enseignement universitaire :

Par rapport aux revenus anticipés, les frais de scolarité représentent moins de 10 % des dépenses des étudiants. Une hausse des frais de 10 % n'entraînerait donc qu'une augmentation de 1 % du coût total des études¹².

Mais la décision de fréquenter ou non l'université ne dépend pas exclusivement des frais de scolarité. L'influence du milieu familial sur l'orientation vers les études postsecondaires joue bien avant l'obtention du diplôme d'études secondaires. C'est la conclusion à laquelle était parvenu, il y a une dizaine d'années, le premier ministre de l'Ontario, l'honorable William Davis, qui aurait déclaré à la presse :

10. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 35, p. 8.
11. *Ibid.*, fascicule n° 36, p. 9.
12. David Stager, *Accessibility and the Demand for University Education*, Toronto, Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, 1984.

1985-1986

HOMMES

Diplômés passant directement à l'université	32,0	29,1	56,1	34,6	26,0	32,5	34,4	29,2	26,7	17,4	29,5
Diplômés passant directement au collège	11,4	4,3	6,3	7,8	26,6	25,4	4,9	3,3	38,7	28,1	23,7
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	43,4	33,4	62,4	42,5	52,5	58,0	39,3	32,5	65,4	45,6	53,2
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	35,3	34,0	55,9	33,6	27,8	30,9	31,6	28,5	27,1	16,0	29,2
Diplômées passant directement au collège	12,5	10,8	10,2	7,0	27,9	25,0	4,9	6,3	36,7	28,8	24,0
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	47,8	44,8	66,1	40,5	55,7	55,9	36,5	34,8	63,8	44,8	53,1
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	33,7	31,7	56,0	34,1	26,9	31,7	32,9	28,8	26,9	16,7	29,3
Diplômé(e)s passant directement au collège	12,0	7,9	8,4	7,4	27,2	25,2	4,9	4,8	37,7	28,5	23,8
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	45,8	39,6	64,4	41,4	54,2	56,9	37,8	33,7	64,6	45,1	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.
 Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

Tableau 3.3 (suite et fin)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1982-1983											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	30,3	22,7	51,3	27,6	29,0	31,0	43,1	33,7	22,6	15,4	27,5
Diplômés passant directement au collège	4,9	6,5	9,7	6,2	23,3	24,0	4,8	4,5	34,5	21,7	23,0
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	35,2	29,2	61,0	33,8	52,3	55,0	48,0	38,2	57,1	37,1	50,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	29,2	25,6	44,9	26,8	28,3	26,6	34,3	28,2	19,3	13,8	24,2
Diplômées passant directement au collège	8,0	17,1	7,4	7,8	21,2	24,5	4,2	7,4	34,8	21,5	23,1
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	37,2	42,7	52,3	34,6	49,5	51,1	38,5	35,6	54,1	35,2	47,3
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	29,7	24,3	47,7	27,2	28,7	28,7	38,5	30,7	20,8	14,5	25,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,5	12,4	8,1	7,0	22,2	24,3	4,5	6,1	34,7	21,6	23,1
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	36,3	36,7	50,7	34,2	50,8	52,9	43,0	36,8	55,5	36,1	48,8

Tableau 3.3

Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire
***selon le sexe, par province**
1979-1980, 1982-1983, 1985-1986

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1979-1980											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	27,8	23,2	41,6	26,8	27,6	30,2	35,5	27,4	17,8	17,1	28,0
Diplômés passant directement au collège	5,2	7,9	9,5	6,9	24,1	18,8	4,7	4,5	32,5	19,3	19,6
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	33,0	31,1	51,1	33,7	51,7	48,9	40,2	32,4	50,4	36,4	47,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	22,6	20,7	38,7	24,0	25,2	24,6	29,3	22,1	19,4	14,1	22,1
Diplômées passant directement au collège	7,8	13,9	8,6	7,3	18,5	21,3	3,6	7,0	32,3	19,9	19,7
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	30,3	34,6	47,3	31,3	43,7	45,9	32,7	29,1	47,7	34,0	41,8
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	25,0	21,8	40,0	25,3	26,3	27,2	32,1	24,7	16,5	15,5	24,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,6	11,3	9,0	7,1	21,0	20,1	4,1	5,9	32,4	19,6	19,7
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	31,6	33,0	49,1	32,4	47,4	47,3	36,2	30,6	48,9	35,1	44,5

La comparaison des taux de transition d'une province à l'autre « des pommes et des oranges » que d'essayer d'établir un parallèle entre les taux de transition vers le collège de la Nouvelle-Ecosse et ceux du Québec, puisque les réseaux scolaires respectifs de ces deux provinces n'ont à proprement parler rien de comparable. Il est également presque impossible de comparer le nombre de diplômés qui passent directement de l'école secondaire à l'université d'une province à l'autre. En Alberta et en Colombie-Britannique, ces pourcentages sont moindres qu'en réalité, puisque certains étudiants qui iront à l'université passent d'abord par le collège. Au Québec, pour juger des mouvements du secondaire à l'université, il faudrait voir combien de finissants du secondaire V (l'équivalent de la 1^{re} année d'études) s'inscrivent au cours général du CEGEP, puis à l'université.

D'après le tableau 3.3, si l'on considère simplement le passage direct d'un établissement secondaire à un établissement d'enseignement postsecondaire, on constate que la Nouvelle-Ecosse, le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont eu des taux de transition beaucoup plus élevés que la moyenne nationale depuis 1979-1980, et ce, tant chez les hommes que chez les femmes. Par ailleurs, à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, les taux de transition ont enregistré une progression marquée au cours des trois périodes observées, bien que ceux-ci soient demeurés inférieurs à la moyenne nationale. Au Manitoba et en Saskatchewan, les taux de transition ont été à peu près stables au cours des trois périodes. Les différences de comportement des taux de transition entre les études secondaires et postsecondaires nous confirment que l'accès aux études varie en fonction des ressources; il dépend notamment de l'étendue du réseau de collèges dans chaque province, de la proximité des établissements que peuvent fréquenter les étudiants admissibles, de l'aide financière qui leur est offerte et de bien d'autres facteurs. Une chose est certaine : on ne favorise pas nécessairement l'accessibilité par des transferts massifs d'argent, tels ceux du FPE.

L'accessibilité des personnes à faible revenu

Les obstacles financiers à la poursuite d'études postsecondaires ont dominé les discussions sur l'accessibilité amorcées à la fin des années 1950. La Fédération canadienne des étudiants (FCE) a invité le Comité à réfléchir sur la question suivante :

La qualité de notre enseignement postsecondaire diminue et l'éducation devient de moins en moins accessible aux personnes issues de milieux défavorisés. Il y a à peine dix ans qu'on a commencé à essayer de mettre l'enseignement postsecondaire à la portée de tous, et c'est presque déjà un rêve du passé. L'augmentation des frais de

supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales.

Même si ces questions ne relèvent pas de notre mandat, nous voudrions faire quelques remarques sur deux d'entre elles, en l'occurrence la dimension provinciale du problème d'une part et la participation des personnes à faible revenu d'autre part.

La dimension provinciale

Nous avons vu au tableau 3.2 que le pourcentage des finissants de l'école secondaire qui passent directement à un établissement d'enseignement postsecondaire est élevé au Canada. Lorsque ces mêmes données sont ventilées par province, un tableau quelque peu différent se dessine. Le tableau 3.3 donne les taux de transition par province, pour chacune des trois années suivantes : 1979-1980, 1982-1983 et 1985-1986.

Il est difficile d'établir des comparaisons valables entre les taux de transition provinciaux, compte tenu des disparités entre les systèmes scolaires de chacune des provinces. Par exemple, seule l'Ontario a un réseau de Collèges d'arts appliqués et de technologie (CAAT) qui offrent un cours technique et une certaine formation générale à ceux qui ne souhaitent pas aller à l'université (en général, les diplômés de l'école secondaire qui veulent aller à l'université doivent suivre le cours général du CEGEP pendant deux ans. Après cela, ils doivent faire trois années d'université pour obtenir un baccalauréat ès arts. En réalité, le cours général du CEGEP correspond à la cinquième année du secondaire en Ontario. Le CEGEP offre aussi un cours technique. Les étudiants qui y sont inscrits reçoivent une formation dans un domaine bien précis. Comme les étudiants des CAAT en Ontario, les diplômés du cours technique ne vont pas à l'université.

En général, toutes les provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, exigent que l'étudiant ait réussi sa douzième année pour être admis à l'université ou au collège.

Par ailleurs, les collèges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont un moyen terme entre ceux de l'Ontario et du Québec. Ils offrent à la fois un programme préparatoire à l'université et un programme de formation technique. D'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse, déjà bien pourvues en établissements postsecondaires, n'ont pas de réseau de collèges à proprement parler. Le gouvernement de Terre-Neuve, pour sa part, se demande s'il va étendre son réseau de collèges en s'inspirant du modèle des CAAT en Ontario.

nos établissements d'enseignement, soit 23 % du groupe d'âge des 18-24 ans, nous croyons que le gouvernement fédéral ne devrait pas privilégier des orientations et des programmes dont l'objectif serait d'accroître le nombre d'étudiants inscrits à l'université ou au collège au Canada.

Certains prétendent que les effectifs se stabiliseront et même diminueront dans les années 1990 et qu'il faut maintenant stimuler la fréquentation dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Ces prévisions, comme d'ailleurs toutes les autres prévisions relatives aux effectifs futurs, nous laissent sceptiques, en raison du manque de réalisme de leurs hypothèses de base. Il est peut-être facile de prévoir le nombre d'immigrants et les taux de natalité; il en va cependant tout autrement pour les taux de participation en fonction du groupe des 18-21 ou des 18-24 ans. La plupart des intervenants préfèrent contourner la difficulté en fondant leurs prévisions sur un taux de participation constant, et postulent qu'une proportion fixe du groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans fréquentera un établissement d'enseignement postsecondaire au cours de la période visée. Or, nous avons déjà indiqué qu'un pourcentage croissant de diplômés de l'école secondaire passent directement au collège ou à l'université (voir le tableau 3.3). Compte tenu de cette progression des taux de transition, il faudra, pour maintenir un taux de participation constant, soit que le nombre de diplômés de l'école secondaire diminue, soit que le groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans augmente. Il est donc très difficile, à notre avis, de prédire ce que seront les effectifs dans cinq ans, et quiconque s'y risque doit se garder de supposer que les taux de participation resteront les mêmes.

Aux fins de la présente étude, nous avons demandé aux représentants de Statistique Canada de formuler ces prévisions à partir de ce que seraient, à leur avis et en toute vraisemblance, les taux futurs de fréquentation, mais ils s'y sont refusés, prétextant que cela était contraire à la politique de leur ministère. Le Comité le déplore et espère que Statistique Canada saura reconsidérer sa décision.

Nous doutons que dans les années 1990 les effectifs diminuent autant que l'indiquent les prévisions, parce qu'elles sont fondées sur des hypothèses contestables, en particulier en ce qui a trait aux taux de fréquentation. À preuve, les effectifs étaient censés diminuer au milieu des années 1980, et c'est l'inverse qui s'est produit. Il pourrait très bien en être de même dans les années 1990. À notre avis, si les effectifs doivent diminuer dans les années 1990, il est inutile d'essayer de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur au moyen de programmes à grande échelle. Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études

**Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent
directement au niveau postsecondaire
selon le sexe, Canada*
1978-1979 à 1985-1986**

	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986
HOMMES								
Diplômés du secondaire inscrits à l'université	28,0	26,3	25,5	27,2	27,5	29,4	29,2	29,5
Diplômés du secondaire inscrits au collège	19,6	20,1	20,6	20,7	23,0	23,2	22,7	23,7
Diplômés du secondaire inscrits au niveau post-secondaire	47,6	46,4	46,1	48,0	50,6	52,6	51,9	53,2
FEMMES								
Diplômées du secondaire inscrites à l'université	22,1	21,3	21,2	23,1	24,2	27,2	28,4	29,2
Diplômées du secondaire inscrites au collège	19,7	20,4	20,9	21,6	23,1	24,1	23,3	24,0
Diplômées du secondaire inscrites au niveau post-secondaire	41,8	41,7	42,1	44,8	47,3	51,3	51,7	53,1
TOTAL								
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s à l'université	24,8	23,6	23,2	25,1	25,8	28,3	28,8	29,3
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au collège	19,7	20,2	20,8	21,2	23,1	23,6	23,0	23,8
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au niveau post-secondaire	44,5	43,9	44,0	46,3	48,8	51,9	51,8	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.
Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

Compte tenu de ces taux de transition, le Comité conclut que l'accès à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure nationale. Puisque près de 55 % des diplômés de l'école secondaire passent directement à l'enseignement supérieur et qu'environ 750 000 étudiants fréquentent actuellement à temps plein

23,3 %. Un examen plus attentif montre que l'augmentation du taux de fréquentation globale entre 1975 et 1982 est presque exclusivement attribuable à l'accroissement de la participation des femmes.

L'un des principaux désavantages de l'utilisation de ces taux de fréquentation est leur peu de pertinence pour l'élaboration d'une politique. Par exemple, un faible taux de fréquentation ne donne aucun indice sur les mesures à prendre, car il n'est jamais facile d'en déterminer la cause. Il peut indiquer que trop peu de diplômés de l'école secondaire passent directement au collège ou à l'université, mais il peut aussi vouloir dire que trop de jeunes abandonnent très tôt leurs études secondaires, se fermant ainsi à toute possibilité d'entreprendre des études postsecondaires.

Avec l'aide du Réseau canadien de recherche sur l'enseignement postsecondaire, organisme récemment créé afin de définir une orientation nationale pour la recherche en éducation, nous avons demandé à Statistique Canada d'extraire des données pour établir combien de diplômés de l'école secondaire abandonnent les études et combien passent directement au collège ou à l'université. Le tableau 3.2 présente les résultats compilés à notre demande. Il donne, par exemple, le pourcentage d'étudiants qui se dirigent vers le collège ou l'université après leur cours secondaire. (Ce pourcentage sera appelé « taux de transition » dans les pages qui suivent.)

La dernière ligne du tableau 3.2 indique qu'entre 1978-1979 et 1980-1981, les taux de transition sont demeurés à près de 45 %. Entre 1981-1982 et aujourd'hui, soit en cinq ans, ils ont fait un bond considérable pour atteindre environ 60 %. Ces données montrent aussi que, même si les taux de transition pour les hommes et les femmes se sont accrus considérablement depuis 1980-1981, l'augmentation est plus marquée chez les femmes puisque leur taux de participation est passé de 42 % en 1980-1981 à 53 % en 1985-1986.

Ces taux de transition sont élevés, mais il serait difficile d'établir des comparaisons, car le seul autre pays qui, à notre connaissance, tienne des statistiques semblables est la République fédérale d'Allemagne. Là-bas, les taux de transition sont légèrement inférieurs à 60 %, à la différence près qu'au Canada ces taux augmentent tandis qu'en Allemagne ils diminuent. Toutefois, toute comparaison entre les deux pays serait boiteuse, étant donné que nos structures sociales, économiques et scolaires diffèrent sensiblement. (À titre d'avertissement, ajoutons que ces taux de transition portent uniquement sur le nombre d'étudiants qui passent directement de l'école secondaire au collège ou à l'université; ils ne sont absolument pas indicatifs du nombre d'adultes qui retournent aux études ni du nombre d'étudiants à temps partiel.)

Le degré de participation

Ces politiques visant à accroître le nombre d'étudiants dans les universités et les collèges au Canada ont porté fruit. Le tableau 3.1 montre que les étudiants à temps plein dans les collèges et les universités sont passés de 163 000 en 1960-1961 à 748 000 en 1985-1986. En faisant le rapport entre le nombre d'étudiants inscrits et le groupe d'âge des 18-24 ans, on constate que le taux de fréquentation a plus que doublé, passant de 9,7 à 23,2 %. Chez les femmes, le taux de fréquentation a plus que triplé au cours de la même période, passant de 7,4 à

TABLÉAU 3.1
Etudiants inscrits à temps plein au niveau postsecondaire
(à l'exclusion des étudiants étrangers)
et taux de fréquentation selon le sexe
1960-1961 à 1985-1986

Année	Hommes			Femmes			Total		
	% d'étu- dants par rapport aux 18-24 ans inscrits	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %	% d'étu- dants par rapport aux 18-24 ans inscrits	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %	% d'étu- dants par rapport aux 18-24 ans inscrits	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %	Etudiants 18-24 aux rapport par d'étu- dants %
1960-1961	100 612	11,9	62 531	7,4	163 143	9,7	100 612	11,9	62 531
1965-1966	168 492	16,5	105 130	10,3	273 612	13,4	168 492	16,5	105 130
1970-1971	288 737	21,9	186 811	14,3	475 548	18,1	288 737	21,9	186 811
1975-1976	294 964	20,3	250 653	16,9	558 697	18,8	294 964	20,3	250 653
1980-1981	316 468	19,3	293 083	18,1	609 551	18,7	316 468	19,3	293 083
1981-1982	326 189	19,7	310 498	19,0	636 687	19,3	326 189	19,7	310 498
1982-1983	347 643	20,7	332 695	20,2	680 338	20,5	347 643	20,7	332 695
1983-1984	370 217	22,0	355 757	21,6	725 974	21,8	370 217	22,0	355 757
1984-1985	377 965	22,6	368 367	22,7	741 332	22,6	377 965	22,6	368 367
1985-1986	381 414	23,3	379 197	23,9	760 611	23,6	381 414	23,3	379 197

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

En Colombie-Britannique, le Collège Victoria, établissement affilié à l'Université de la Colombie-Britannique, recevait, en 1963, l'autorisation de décerner des diplômes universitaires, tandis que l'Université Simon Fraser ouvrait ses portes en 1965.

Tout au long de cette grisante période d'expansion, la qualité de l'enseignement n'a jamais fait l'objet d'un débat public; on supposait tout simplement que les autorités universitaires ne pouvaient permettre que cet essor se produise au détriment de la qualité. Le rôle de l'université n'a jamais été remis en question non plus; on semblait convaincu que les universités étaient là pour former les jeunes, accroître notre compréhension du monde et être les dépositaires de la connaissance. Personne ne se demandait comment les diplômés de nos universités et de nos collèges contribuaient à la croissance économique, tant on était sûr de la valeur de leur apport. On présumait que la complexification de l'économie transformerait les besoins en matière d'emploi et créerait, du même coup, une plus grande demande de diplômés universitaires et collégiaux.

Dans son ouvrage intitulé *The Culture of Professionalism*, Burton J. Bledstein montre que la notion d'accès à une profession est intrinsèque à l'idéal que vise la classe moyenne nord-américaine⁸. La profession fait tomber les barrières dans les milieux fortement cloisonnés d'où sont issus traditionnellement la majorité des Nord-Américains; elle est un moteur d'épanouissement personnel, de développement social et de prospérité économique.

En finançant l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral a implicitement soutenu le réseau universitaire canadien. En effet, les transferts fédéraux ont augmenté au rythme des inscriptions. Le Programme canadien de prêts aux étudiants, créé en 1964, s'inscrivait également dans le train de mesures prises par le gouvernement fédéral pour permettre à un nombre croissant de Canadiens de s'instruire. L'honorable Walter Gordon, alors ministre des Finances, invoquait, pour défendre ce programme, que l'insuffisance de moyens financiers ne devrait jamais être un obstacle pour celui qui veut fréquenter le collège ou l'université :

L'instruction au stade universitaire, ou une formation professionnelle équivalente, se situe au sommet de notre régime d'instruction publique et elle devrait être à la portée de tout jeune Canadien qui peut en tirer profit. (...) Si nous ne fournissons pas les moyens permettant à tous les enfants ayant le talent nécessaire d'acquérir une instruction supérieure, nous sommes coupables d'une grave injustice à leur égard et nous refusons à notre pays une source d'avantages économiques et intellectuels que nous ne saurions sacrifier⁹.

⁸. Burton J. Bledstein, *The Culture of Professionalism*, New York, Norton, 1976.

⁹. Chambre des communes, *Hansard*, 14 juillet 1964, p. 5632.

soutenaient que, dans leur province, « la politique du financement de l'enseignement postsecondaire devait continuer à viser l'accès universel à des services d'enseignement de qualité pour tous ceux qui souhaitent et qui peuvent en profiter ».

La plupart des Canadiens souscrivaient au principe selon lequel il était préférable d'être plus scolarisé. Un sondage réalisé en 1963 a révélé à quel point l'opinion publique s'était ralliée à cette idée : 60 % des Canadiens estimaient qu'un étudiant ne devait pas quitter l'école à l'âge de 16 ans même s'il en manifestait le désir, tandis que seulement 30 % affirmaient le contraire³. Comme s'ils voulaient faire profiter les autres de leur expérience, 39 % des Canadiens avouaient, au cours d'un sondage mené en 1965, que le fait d'avoir quitté l'école trop tôt avait été la plus grande erreur de leur vie⁴. En 1965, 89 % des Canadiens convenaient qu'il faudrait consacrer plus de fonds à l'enseignement dans les prochaines années; seulement 7 % étaient d'avis contraire. Pas moins de 92 % des cols blancs se disaient favorables à l'augmentation des fonds affectés à l'enseignement. Et les cols bleus se montraient légèrement plus enclins que les professionnels à valoriser la durée de la scolarisation⁵.

L'opinion publique étant gagnée à la cause, les universités et les collèges du Canada ont connu un essor extraordinaire. Dans son ouvrage intitulé *Scholars and Dollars*, Paul Axelrod décrit ainsi la situation en Ontario :

L'expansion des universités s'est faite de diverses façons en Ontario. Premièrement, les établissements reconnus comme l'Université de Toronto, l'Université de Western Ontario et l'Université Queen's ont toutes accru sensiblement leurs effectifs pendant les années 1960. Deuxièmement, les établissements confessionnels d'Ottawa, de Hamilton, de Windsor, de Kitchener et de Sudbury se sont laïcisés en totalité ou en partie, ce qui leur a permis d'avoir accès à l'aide gouvernementale et de connaître un essor rapide. Troisièmement, des universités comme celles de Lakehead et de Guelph sont nées de la transformation d'établissements de formation postsecondaire déjà existants. Enfin, des écoles comme celles de Brock et de Trent se sont diversifiées en fonction des besoins des collectivités locales et sont devenues des universités entièrement indépendantes de tout autre établissement d'enseignement supérieur. L'Université York peut être considérée comme un compromis entre les deux dernières tendances⁷.

³. Commission sur l'enseignement postsecondaire en Ontario, *The Learning Society*, Toronto, 1972, p. 147.

⁴. Paul Axelrod, *Scholars and Dollars : Politics, Economics and the Universities of Ontario, 1945-1980*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982, p. 26.

⁵. *Ibid.*

⁶. *Ibid.*

⁷. *Ibid.*, p. 25.

sociologues et les économistes soutenaient alors que l'instruction serait la clé de la prospérité dans le monde de demain. Pour les sociologues de l'époque, la classe sociale constituait l'élément le plus important ou le facteur déterminant de la condition socio-économique dans la société moderne; la profession, de son côté, influait carrément sur le revenu et le statut social, car la propriété n'était plus un facteur aussi important pour déterminer le rang social. Avec la modernisation des sociétés et leur développement technologique, c'est le réseau d'enseignement qui a assuré de plus en plus la formation professionnelle. Par conséquent, plus la personne avait atteint un niveau de scolarité élevé, plus ses choix professionnels étaient nombreux.

Les économistes percevaient l'enseignement comme un investissement hautement rentable à long terme. Pour chaque année de scolarité de plus, les gains nets que pouvait réaliser le particulier correspondaient au revenu supplémentaire touché pendant toute sa vie active grâce à sa scolarisation plus poussée, moins les frais de scolarité engagés. En 1965, le Conseil économique du Canada estimait que ces gains nets, comparés aux sommes investies, équivalaient à un rendement sur le capital de l'ordre de 10 à 15 % pour le pays¹. Dans son *Deuxième exposé annuel*, le Conseil écrivait :

Le regain de vitalité que l'enseignement a connu au Canada, au cours des années 1950 et au début des années 1960 prépare la voie à un rapport plus grand de l'éducation à la croissance future du pays. Cet apport s'intensifiera grâce à l'arrivée d'un très grand nombre de jeunes gens plus instruits sur le marché du travail d'ici la fin de la présente décennie et durant les années 1970. Toutefois, répétons-le, il n'en résultera pas immédiatement une forte augmentation du degré d'instruction de la main-d'œuvre. Les avantages se feront sentir surtout graduellement et cumulativement aux cours des décennies. Mais ultimement les retombées seront considérables. Ainsi, le besoin se fait encore plus impérieux d'efforts soutenus et sans cesse répétés pour augmenter et élargir l'apport de l'éducation à la croissance à long terme de l'économie et au relèvement du niveau de vie des Canadiens².

Ce genre de déclaration a donné un élan remarquable au système d'enseignement postsecondaire, où les inscriptions d'étudiants à temps plein ont presque quintuplé entre 1960 et 1985.

Cette volonté d'assurer à tous l'accès à l'enseignement postsecondaire s'est manifestée avec la même détermination au début des années 1970. En Ontario, par exemple, les auteurs du rapport de la Commission sur l'enseignement postsecondaire, intitulé *The Learning Society*,

1. Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel*, Ottawa, décembre 1965, p. 101.
2. *Ibid.*, p. 103.

Chapitre 3

L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Introduction

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné l'importance de l'égalité d'accès aux établissements d'enseignement postsecondaire. Nous sommes heureux mais non surpris de constater que personne ne conteste à quiconque en a les capacités et en manifeste le désir le droit de fréquenter le collège ou l'université. Ce principe a d'ailleurs été un facteur déterminant de l'essor extraordinaire qu'a connu l'instruction partout en Occident.

On a toujours établi certains liens entre la religion et l'instruction. Qui plus est, déjà au temps d'Aristote, la formation générale, qu'on dissociait alors de la formation technique, était considérée comme nécessaire pour les hommes libres, d'où l'expression « arts libéraux ». Au cours des trois derniers siècles, la volonté de développer certains idéaux, religieux et politiques notamment, a présidé à la création de bien des collèges, particulièrement en Amérique du Nord. De nos jours dans la société d'abondance du XX^e siècle, on considère généralement l'accès à l'enseignement supérieur comme un avantage qui devrait être offert à tous ceux qui ont le goût et les aptitudes pour les études. D'ailleurs, le diplôme d'études postsecondaires est généralement essentiel pour accéder aux professions libérales. À l'heure où nos sociétés doivent recourir à des technologies de plus en plus avancées et complexes, l'instruction est devenue une condition tant pour le développement des particuliers que pour la prospérité des collectivités.

Après la Seconde Guerre mondiale, la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire a augmenté de façon extraordinaire au Canada. L'aide financière accordée par le gouvernement aux anciens combattants pour leur permettre de fréquenter l'université illustre combien on était alors convaincu qu'il était avantageux d'encourager les jeunes et ceux qui avaient du talent à poursuivre leurs études. Mais c'est dans les années 1960 que les pressions en faveur de l'égalité d'accès aux études ont atteint leur véritable apogée. Les

entorse au partage des pouvoirs prévu dans la Constitution. Ce n'est seulement qu'après que des modifications eurent été apportées, en 1960, aux accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces que les universités québécoises ont été autorisées à accepter ces transferts.

En 1967, le gouvernement fédéral a tenté de satisfaire aux besoins financiers sans cesse croissants des universités en déposant la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette loi reconnaissait qu'en vertu de la Constitution, l'éducation était de compétence provinciale. Elle allait cependant encore plus loin en permettant aux provinces de bénéficier quand même de l'aide financière du gouvernement fédéral en matière d'enseignement postsecondaire.

Nous avons également montré que ce programme avait posé certaines difficultés. Parce qu'il consistait essentiellement en un programme de « frais partagés », les gouvernements provinciaux avaient l'impression qu'il faussait leurs dépenses. Le gouvernement fédéral estimait, de son côté, n'avoir aucune emprise sur ses dépenses, sans compter que le public ne semblait pas être conscient de l'importante contribution financière du contribuable canadien à l'enseignement postsecondaire par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. Enfin, les deux ordres de gouvernement trouvaient le travail de vérification nécessaire à la bonne marche du programme trop exigeant et trop complexe.

La loi de 1977 sur le financement des programmes établis devait permettre de supprimer les obstacles rencontrés dans le passé. Malheureusement, comme nous l'avons montré, son application fut loin d'être un succès. La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne.

Les lacunes relevées dans les programmes passés ont démontré qu'il n'existe pas de solution facile. Dans les chapitres qui suivent, nous examinerons certaines des questions relatives à l'enseignement postsecondaire qui, à notre avis, devront être prises en considération si nous voulons parvenir à doter le Canada d'un réseau d'enseignement postsecondaire de qualité supérieure.

législatif et sur le sens des engagements des gouvernements en cause. C'est un sérieux inconvénient²³.

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire. Quand un gouvernement provincial se fait reprocher de n'avoir pas suffisamment subventionné ses institutions, il répond que la faute en incombe au gouvernement fédéral qui a comprimé le budget de financement de l'enseignement postsecondaire par les modifications successives qu'il a faites à la loi en 1982, 1984 et 1986. À ceux qui reprochent au gouvernement fédéral d'avoir réduit ses subventions, celui-ci rétorque que les provinces ne les affectent pas, de toute façon, au secteur de l'enseignement.

Les conclusions du groupe de travail Nielsen à cet égard illustrent bien notre propos :

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'opposent à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentrées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce là l'avis du groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation²⁴.

À partir des témoignages entendus, il serait logique que le Comité recommande de mettre un terme à la partie des accords sur le financement des programmes établis qui concerne l'enseignement postsecondaire. Depuis 1952, le gouvernement fédéral a été incapable de trouver une solution de remplacement au FPE — qui satisfasse aux exigences financières des deux ordres de gouvernement et aux besoins des établissements d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des réalités constitutionnelles canadiennes. Dans le premier chapitre, nous avons appelé dans quelles circonstances les universités québécoises, sur l'insistance du gouvernement du Québec, ont refusé les transferts par habitant que le gouvernement fédéral a commencé à verser en 1952. Ces transferts étaient perçus par le Québec comme une

23. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen), « Education et recherche », dans *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 33.

24. Groupe de travail Nielsen, « Education et recherche », p. 34 et 35.

la situation a changé. Depuis ce temps, la formule aurait dû permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de bien planifier leurs dépenses, et il aurait pu en être ainsi, n'eussent été les changements successifs apportés à la loi en 1984 et en 1986. Néanmoins, nous croyons que les accords actuels pourraient encore réaliser l'objectif fixé, si le gouvernement actuel et ceux qui lui succéderont maintiennent la loi telle quelle. Si l'on se fie à l'expérience passée, il y a peu d'espoir qu'il en soit ainsi, vu l'envergure des contributions en espèces prévues dans la formule de FPE et l'urgente nécessité de réduire les dépenses fédérales. Nous ne croyons pas qu'on ait atteint ce deuxième objectif.

Le troisième objectif, consistant à donner aux provinces une marge de manœuvre dans l'utilisation des transferts effectués au titre du FPE, a été facilement atteint. La déclaration de l'honorable Serge Joyal, rapportée précédemment, en est la preuve. Les nombreux témoignages indiquant que les fonds fédéraux avaient servi à d'autres fins nous prouvent encore à quel point cet objectif a été réalisé.

Le quatrième objectif, visant à assurer plus d'équité entre les provinces en matière de transferts fédéraux, a également été un succès. Depuis les modifications de 1982, toutes les provinces reçoivent des transferts égaux par habitant au titre du FPE.

Enfin, on peut considérer que le cinquième objectif, prévoyant des discussions entre les paliers fédéral et provincial, a été relativement atteint, si l'on prend pour critère le nombre de réunions qui ont eu lieu. Nous ne croyons toutefois pas que ce soit là un indice bien probant; le succès d'une entreprise devrait se mesurer aux conclusions positives qui en découlent, en l'occurrence au degré d'harmonisation des relations fédérales-provinciales et non au nombre des réunions.

De l'avis du Comité, le FPE est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada. Si la loi avait prévu des critères concernant l'enseignement postsecondaire semblables à ceux du secteur de la santé, nos conclusions seraient peut-être différentes. Le chapitre intitulé « Education et recherche » du rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) résume nos impressions à cet égard :

Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas établi de normes nationales pour les transferts faits au titre de l'enseignement postsecondaire. Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées nulle part dans le texte de la loi. Ainsi se poursuit le débat sur l'interprétation à donner au texte

matière²². Nous doutons que cette redéfinition se fasse un jour. À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conservent leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif. En une période de restrictions budgétaires, aucun premier ministre ne va laisser à ceux à qui incombe la responsabilité de l'éducation le soin de prendre des décisions importantes comportant des sorties de fonds. Dans un cas semblable, ceux qui s'occupent des moyens (argent) vont toujours avoir beaucoup plus d'influence que ceux qui s'occupent des fins (éducation).

Une évaluation du financement des programmes établis

Nous avons examiné dans ce chapitre les éléments qui ont conduit à l'adoption du FPE et les modifications qui ont été apportées à ce programme depuis 1977. Nous sommes donc en mesure d'évaluer jusqu'à quel point le FPE a atteint les cinq objectifs fixés pour ce programme, qui sont énumérés plus haut. En évaluant le FPE, nous gardons à l'esprit la double raison d'être de ce programme aux yeux du gouvernement fédéral, c'est-à-dire le soutien de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé, et le caractère essentiel des transferts fiscaux pour les trésors provinciaux. Ces cinq objectifs peuvent donc être envisagés soit en fonction de leur orientation fiscale, soit en tant que programme offert par le gouvernement fédéral. C'est aussi dans l'optique de ce dualisme que le régime du FPE devrait être évalué.

Le premier objectif, soit le maintien de normes de services uniformes partout au Canada, relève de l'aspect « programme » du FPE. À notre avis, cet objectif ne peut être atteint sans que des normes ne soient définies et sans une action concertée de la part de toutes les provinces. Or, le troisième objectif, qui consiste à donner aux provinces toute la souplesse voulue pour l'utilisation des fonds, fait obstacle à une telle collaboration. Nous estimons que le premier objectif visant le maintien de normes uniformes en matière d'enseignement supérieur n'a pas été atteint et ne le sera jamais aux termes de la loi actuelle.

Le deuxième objectif, consistant à assurer une meilleure planification des dépenses gouvernementales, est d'ordre fiscal. Il se peut que les accords de 1977 aient permis aux provinces d'atteindre ce but, mais non au gouvernement fédéral. Les décaissements aux termes de la loi initiale ont été supérieurs à toutes les attentes en raison de l'envergure des rajustements provisoires; et ce n'est qu'avec leur abolition en 1982 que

²² Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations* 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 19.

Ce refus des ministres provinciaux de l'Éducation de discuter avec le gouvernement fédéral du FPE, qui est la pierre angulaire de la participation fédérale, nous a surpris. Mais il faut reconnaître, à la décharge du CMBC, que les ministres provinciaux de l'Éducation ne sont peut-être pas en mesure de discuter du FPE. N'oublions pas que la formule avait été proposée unilatéralement par le premier ministre et le ministre des Finances et que les modifications successives qui y ont été apportées en 1982, 1984 et 1986 avaient été uniquement parrainées soit par le ministre des Finances, soit par le ministre d'État (Finances). À supposer que le FPE doive être modifié à nouveau, il y a lieu de croire que les modifications ne seront pas le fruit d'un dialogue entre les ministres de l'Éducation, mais qu'elles seront plutôt dictées par le Cabinet fédéral, ou, plus précisément, par le premier ministre ou le ministre des Finances, en consultation avec les premiers ministres provinciaux et leurs ministres des Finances.

En outre, même lorsque les ministres fédéraux ont manifesté une certaine ouverture dans leurs discussions, le ton de leurs arguments reflétait l'intransigeance démontrée par les deux ordres de gouvernement en la matière. Voici ce que déclarait à ce propos l'ancien secrétaire d'État, Serge Joyal :

Il est impensable que les augmentations considérables consenties par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement supérieur, par le biais des provinces, ne s'accompagnent pas d'un encouragement à l'avenant, par une province, à ses universités et à ses collèges. La Colombie-Britannique, pour sa part, a bloqué son aide à ce secteur cette année, et s'il faut en croire les rapports consécutifs au discours du budget d'hier, l'aide aux collèges et aux universités sera respectivement réduite de 3,8 et de 5 % l'an prochain. La générosité du gouvernement fédéral est indéniable, étant donné les circonstances. De toute évidence, il nous faut mettre au point des moyens de nous assurer que les sommes consenties par le Parlement au profit de l'enseignement postsecondaire sont acheminées vers ce secteur²¹.

Le premier rapport annuel du secrétaire d'État au Parlement concernant l'enseignement postsecondaire au Canada et les responsabilités du ministre à cet égard, déposé en février 1986, comporte un chapitre sur les consultations fédérales-provinciales où l'on fait largement état du nombre de rencontres qui ont eu lieu, sans parler de tout des conclusions ou résultats qui en auraient découlé. Lorsque le secrétaire d'État Benoît Bouchard est venu nous faire part de son point de vue le 15 mai 1986, il s'est dit convaincu qu'il fallait redéfinir les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces en la

21. Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

claires, tout à fait honnêtes et sans difficultés excessives, en particulier au cours des deux dernières années. Ce dialogue se poursuit, bien que, comme l'indique le rapport Breau, il n'ait pas eu le caractère officiel que certains voulaient lui donner en 1976. J'ai déjà tenté d'indiquer tout à l'heure aux membres du Comité que nous avons demandé au gouvernement du Canada de nous préciser les objectifs nationaux en matière d'éducation et d'économie auxquels le système d'éducation postsecondaire du pays ne répond pas. En toute franchise, il ne s'agit pas d'un problème d'absence de dialogue, mais au contraire d'un problème d'absence de réponse à des questions qui nous semblent tout à fait sérieuses¹⁹.

Bien que cette déclaration reflète un certain parti pris en faveur des provinces, il semble que celles-ci n'aient pas non plus facilité la tâche au gouvernement fédéral. En août 1985, le Comité a invité les représentants du CMEC à comparaître devant lui, à la fin de ses délibérations en mai 1986, pour savoir ce qu'ils pensaient du rôle du gouvernement fédéral à l'égard du soutien de l'enseignement postsecondaire; ils nous avaient fait savoir par lettre qu'ils n'avaient rien à ajouter à leur témoignage de juin 1984, et s'étaient contentés d'envoyer un mémoire intitulé : *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*. Dans ce document, cette association se disait convaincue que le FPE ne prêtait pas à discussion :

Depuis quelque temps déjà, un grand débat alimente les discussions entre le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et le secrétaire d'État à l'égard du financement des programmes établis (FPE). Le Conseil croit que ces discussions donneront peu de résultats à l'égard des relations fédérales-provinciales relatives à l'enseignement postsecondaire. Cette conviction découle de la prémisse selon laquelle le FPE est un transfert fiscal aux provinces à l'égard des affectations santes et de l'enseignement postsecondaire et non pour des affectations précises dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Par conséquent aucune condition particulière n'est imposée aux provinces concernant leur façon de gérer leur régime d'enseignement postsecondaire, et, comme il convient, dans la mesure où il s'agit de financer le fonctionnement général des établissements postsecondaires, chaque province planifie et établit son budget en fonction de ses besoins et de ses ressources particulières. Etant donné ces considérations, le Conseil estime que le FPE ne fournit pas une matière féconde pour les discussions fédérales-provinciales touchant l'enseignement postsecondaire et il croit que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient transcender cette question et envisager des aspects de l'enseignement postsecondaire susceptibles de discussions plus satisfaisantes de part et d'autre²⁰.

19. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 2^e session, 32^e Parlement, 1983-1984, fascicule n° 11, p. 36.

20. Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, Toronto, 1985, p. 1.

Le cinquième objectif a soulevé une certaine controverse. Voici ce que dit le rapport Breaux (1981) à ce sujet :

Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concorder les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement. Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) et le secrétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur¹⁷.

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont réclamé l'adoption d'une politique nationale en matière d'enseignement postsecondaire qui serait l'aboutissement d'un dialogue constructif entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans leur déclaration préliminaire au Comité, les représentants de l'Association des universités et collèges du Canada ont déclaré :

Nous exhortons votre Comité à faire valoir qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral continue activement à soutenir l'enseignement postsecondaire. Nous le prions d'exhorter avec le plus d'insistance possible Ottawa et les provinces à négocier, de bonne foi et dans l'esprit de la coopération fédérale-provinciale renouvelée, un mécanisme de financement qui répondra aux attentes des deux parties et qui garantira aux universités canadiennes l'accès à un financement suffisant et stable¹⁸.

Interrogé par le Comité le 5 juin 1984 au sujet du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le président du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) a répondu ceci :

Comme je l'ai indiqué précédemment, sénateur, il est arrivé à 11 reprises depuis 1977 que le Conseil des ministres de l'Éducation s'entretenne d'un certain nombre de questions avec le secrétaire d'État. Comme j'ai entrepris de l'indiquer aux membres du Comité aujourd'hui, les gouvernements provinciaux ont posé au secrétaire d'État ce que nous considérons comme des questions raisonnables,

17. Rapport Breaux, p. 142 et 143.

18. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 45, p. 7.

compte tenu de la nécessité de maintenir une présence fédérale dans notre système d'enseignement postsecondaire. Comme on l'a déjà signalé dans ce chapitre, un ex-ministre des Finances avait déjà déclaré que la portion versée en espèces pour le financement des programmes établis témoignait de la participation fédérale dans ce domaine. Si la portion versée en espèces se rétrécit constamment par rapport à l'ensemble des transferts, cela veut-il dire que la manifestation la plus évidente de la présence fédérale s'estompe elle aussi? A.W. Johnson avance que la réduction des transferts en espèces pour l'enseignement postsecondaire réduira effectivement la présence fédérale. Selon lui :

Toute réduction importante des transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire entraînera ultimement l'abolition des versements en espèces pour ce secteur, et, par ricochet, amènera éventuellement la disparition de toute présence du Parlement du Canada dans le financement des universités et des collèges. En l'occurrence, le Parlement aura perdu tout espoir de réaffirmer son intérêt à l'endroit de l'enseignement supérieur, véritable moteur de notre croissance économique et de notre épanouissement social et culturel¹⁵.

Les consultations fédérales-provinciales

Avant de conclure ce chapitre, nous aimerions examiner la bonne volonté manifestée par les deux ordres de gouvernement et évaluer la portée des consultations sur l'enseignement postsecondaire depuis 1977.

À la Conférence des premiers ministres du 14 juin 1976, le premier ministre Trudeau avait énoncé cinq objectifs principaux sur lesquels devait s'appuyer le FPE :

1. Maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration.
2. Établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernement puissent mieux planifier leurs dépenses.
3. Accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines.
4. Arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes.
5. Prévoir une discussion conjointe permanente de la politique en matière de santé et d'enseignement postsecondaire¹⁶.

¹⁵ A.W. Johnson, « Expressing the National Interest in Canadian Universities and Colleges: A Story of Affirmation and Reaffirmation, then of Rejection and Threatened Renunciation », dans *The Woodrow Lloyd Memorial Lecture*, Regina, Université de Regina, 24 octobre 1985, p. 18.

¹⁶ MacEachern, *Les relations fiscales*, p. 81.

Nous avons mentionné plus tôt dans ce chapitre que, suite aux modifications faites à la loi en 1982, toute réduction de la croissance des transferts au titre du FPE serait imputée aux versements en espèces et non aux points d'impôt. Les modifications de 1986 illustrent bien cela. Au tableau 2.8, nous pouvons voir que la réduction de deux points de pourcentage de la croissance des transferts pour le FPE planifiera pendant cinq ans l'augmentation des transferts globaux à un taux de croissance à peine supérieur à 5 % par an. En même temps, l'augmentation des versements en espèces effectués chaque année, qui sera de l'ordre de 6,4 % en 1986-1987, sera ramenée à environ 2 % par an pour chacune des cinq prochaines années. En outre, la portion relative aux versements en espèces par rapport à l'ensemble des transferts pour le FPE passera de 54,1 % en 1986-1987 à 46,5 % en 1990-1991.

Du point de vue du ministre des Finances à qui il incombe de gérer prudemment la dette nationale, cette modification était souhaitable. Toutefois, une telle prudence n'était peut-être pas tout à fait indiquée,

Tableau 2.8

Croissance projetée des transferts pour le financement
des programmes établis aux termes du
projet de loi C-96
1986-1987 à 1990-1991

(en millions de dollars et en pourcentage)

Année	Versements en espèces \$	%	Points d'impôt \$	%	Transferts totaux \$	%	Versements en espèces par rapport aux transferts totaux %
1986-1987	9 045	6,4	7 684	10,3	16 729	8,1	54,1
1987-1988	9 219	1,9	8 481	10,0	17 700	5,8	52,1
1988-1989	9 381	1,8	9 299	10,0	18 680	5,5	50,2
1989-1990	9 533	1,6	10 143	9,1	19 676	5,3	48,4
1990-1991	9 757	2,3	10 928	7,7	20 685	5,1	46,5
TOTAL	46 935		46 535		93 470		

Source : Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Projet de loi C-96) : explications*, mai 1986.

9,3 %. L'augmentation des contributions versées pour le financement de l'enseignement postsecondaire fut, dans les faits, supérieure à 6 et 5 % étant donné que le plafond ne s'appliquait qu'au transfert par habitant; en raison de la croissance démographique, l'ensemble des transferts augmenta effectivement de près de 7 et 6 %.

Le programme des 6 et 5 % eut entre autres effets celui de réduire la portion du FPE versée pour le financement de l'enseignement postsecondaire de 32,1 % en 1982-1983 à 28,7 % en 1984-1985, niveau qui n'a pas varié depuis. Le projet de loi C-12 obligeait également le secrétaire d'État à faire rapport au Parlement chaque année des montants en espèces et des points d'impôt octroyés pour le financement de l'enseignement postsecondaire, en vertu de la loi sur le financement des programmes établis, ainsi que des dépenses respectives des gouvernements provinciaux à ce chapitre, de même qu'à établir le lien entre les contributions financières fédérales, les programmes d'enseignement, et les objectifs éducatifs et économiques du Canada. (Le premier rapport annuel a été déposé en février 1986.) Enfin, bien que la loi ait reçu un nouveau titre : *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, nous continu-

rons de nous référer au FPE.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986

En juin 1986, le FPE fut de nouveau modifié par l'adoption du projet de loi C-96, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Cette modification eut pour effet de réduire de deux points de pourcentage la croissance des transferts globaux aux provinces à compter de 1987-1988, tout en leur garantissant un montant égal par habitant. La nouvelle loi prévoit également que, si le taux de croissance des transferts globaux était inférieur à celui de l'inflation, le ministre peut, de son propre chef, décider de verser des rajustements spéciaux de sorte que les transferts puissent augmenter au même rythme que l'inflation.

Il y a cependant une exception à cette règle. La loi plafonne ces rajustements spéciaux afin qu'aucune province ne reçoive plus qu'elle n'aurait reçu en vertu de la formule initiale. Suite à cette modification, les provinces pourront s'attendre à recevoir, entre 1986-1987 et 1990-1991, 5,7 milliards de dollars de moins que prévu aux termes de la loi initiale. Quant à la portion relative à l'enseignement postsecondaire, cette différence s'élève à environ 1,6 milliard de dollars.

Pendant ses cinq ans d'existence, ce programme a entraîné des décaissements d'environ 2,4 milliards de dollars. Il n'est donc pas étonnant que les provinces aient été contrariées par son abolition. Le programme de garantie de recettes (1972-1973) et la compensation accordée à titre de garantie de recettes (1977-1982) étaient devenus des acquis pour certaines provinces, et leur disparition fut perçue comme une tentative du gouvernement fédéral de réduire son déficit aux dépens des provinces.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984

Avec l'adoption en 1984 du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le gouvernement a appliqué, pour 1983-1984 et 1984-1985, la norme des 6 et 5 % à la portion du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire. Pour ce faire, il lui fallut dissocier la portion en espèces et en points d'impôt réservée à l'enseignement postsecondaire de celle consacrée au financement des services de santé. Cette loi, comme on peut le voir au tableau 2.7, eut pour conséquence de faire progresser les transferts au titre du financement de l'enseignement postsecondaire de 7,1 % en 1983-1984 et de 6 % en 1984-1985. Durant cette même période, la portion relative au financement des services de santé s'accrut de 10,5 et

Tableau 2.7
Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 %
1983-1984 à 1984-1985
(en milliards de dollars)

Année	Versements en espèces \$	%	Points d'impôt \$	%	Total \$	%
1982-1983	1,804		1,911		3,716	
1983-1984	2,045	13,4	1,934	1,2	3,980	7,1
1984-1985	2,170	6,1	2,050	6,0	4,219	6,0

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

depuis la réforme fiscale de 1972. Comme la plupart des provinces établissent leurs projections de recettes fiscales à partir de celles du gouvernement fédéral, il leur fallait, pour maintenir intactes leurs recettes fiscales, modifier leurs taux d'imposition en 1972. Le gouvernement fédéral avait alors accepté d'établir de nouveaux taux pour chacune des provinces participantes. Il s'était également engagé, en raison de l'inexactitude de ces prévisions, à verser pendant cinq ans aux provinces un montant au moins égal à celui qu'elles auraient reçu si le régime fiscal de 1971 avait été maintenu.

Dans les négociations de 1976 qui ont mené à la signature des accords sur le FPE, le gouvernement fédéral avait proposé d'abolir le programme de garantie des recettes sous prétexte que les provinces avaient eu suffisamment de temps pour s'adapter au nouveau régime fiscal. Devant l'opposition généralisée des provinces, le gouvernement fédéral accepta d'ajouter l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers dans les accords fiscaux sur le FPE (un point supplémentaire sur l'impôt des particuliers, plus l'équivalent en espèces). Ce dédommagement fut intégré aux accords fiscaux du FPE et réparti entre l'enseignement postsecondaire et les soins de santé dans des proportions de 32,1 et 67,9 % respectivement.

En mettant fin, en 1982, au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, le gouvernement fédéral invoqua le fait que les provinces avaient eu dix ans pour s'adapter aux nouvelles règles fiscales et que ce versement, même s'il était fait dans le cadre du FPE, n'avait pas été considéré comme faisant partie de la contribution fédérale à l'égard des programmes établis. Le tableau 2.6 illustre l'envergure des montants versés en guise de compensation.

Tableau 2.6
Dédommagement versé aux provinces
par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition
du Programme de garantie de recettes
1977-1978 à 1981-1982
(en millions de dollars)

1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	Total
451	513	581	657	740	2,352

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Territoires du Nord-Ouest	87,00	96,68	109,22	121,01	134,51	150,86	159,91	167,91	178,43
Yukon	91,71	103,23	117,86	134,04	145,78	150,86	159,91	167,91	178,43
Moyenne	85,63	97,26	109,76	122,29	136,00	150,86	159,91	167,91	178,43

* N'inclut pas les rajustements relatifs à l'abolition en 1972 du programme de recettes garanties.
 ° À partir de 1982-1983, les provinces et les territoires ont tous reçu des transferts égaux par habitant.
 Source : Ministère des Finances, *Budget*, janvier 1986.

TABLERAU 2.5
Transferts fédéraux aux provinces
pour le financement de l'enseignement postsecondaire
au titre du financement des programmes établis
(en dollars par habitant)

Province ou territoires	1977-1978*	1978-1979*	1979-1980*	1980-1981*	1981-1982*	1982-1983°	1983-1984°	1984-1985°	1985-1986°
Terre-Neuve	80,12	94,02	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Île-du-Prince- Édouard	76,98	92,33	109,22	121,00	134,29	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouvelle- Écosse	83,46	95,95	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouveau- Brunswick	80,51	94,25	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Québec	89,64	98,84	109,24	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Ontario	85,65	97,15	109,24	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Manitoba	85,71	97,10	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Saskatchewan	82,47	95,41	109,23	121,02	135,45	150,86	159,91	167,91	178,43
Alberta	86,83	100,03	115,21	133,02	150,66	150,86	159,91	167,91	178,43
Colombie- Britannique	80,91	94,55	109,24	122,72	134,86	150,86	159,91	167,91	178,43

Québec, les transferts par habitant qui étaient supérieurs à la moyenne nationale en 1977 étaient, cinq ans plus tard, inférieurs à cette même moyenne.

Les modifications apportées en 1982 au FPE ont entraîné l'abolition des rajustements provisoires et fait disparaître les inégalités entre les provinces. Les contributions du FPE étaient désormais calculées selon une formule établie de la manière suivante :

1. On a d'abord calculé, pour l'année de référence 1975-1976, la contribution de base par habitant que le gouvernement fédéral transférerait à toutes les provinces canadiennes pour l'ensemble des trois programmes.

2. On a ensuite décidé que 67,9 % de ce montant irait au secteur des services de santé et 32,1 %, à celui de l'éducation.

3. La contribution de base par habitant pour l'année de référence devait ensuite être relevée chaque année selon une moyenne mobile triennale basée sur la croissance du PNB par habitant; ce calcul servait à déterminer la part à laquelle chaque province avait droit pour chacune des années subséquentes, sauf pour 1983-1984 et 1984-1985, où les taux d'augmentation annuelle ont été fixés respectivement à 6 et 5 %. (L'imposition d'un plafond de 6 et 5 % sur la portion versée en espèces découlait des modifications apportées en 1984 au FPE.)

4. La portion par habitant revenant à chaque province a été ensuite multipliée par le nombre d'habitants.

5. Le transfert fiscal uniforme de 13,5 points sur l'impôt des particuliers et de 1 point sur l'impôt des sociétés accordé à chaque province a été réparti entre le secteur des services de santé et celui de l'enseignement supérieur suivant les coefficients susmentionnés de 67,9 et 32,1 %.

6. Le montant des versements en espèces a été déterminé en déduisant le transfert fiscal uniforme applicable à l'enseignement supérieur du montant total auquel les provinces avaient droit.

Ces changements ont eu pour effet de donner aux transferts en espèces un caractère résiduel car ils ne pouvaient augmenter de façon isolée en fonction des seuls mouvements du PNB. Cependant leur croissance était dictée en partie par le facteur de progression du PNB pour l'ensemble des transferts et en partie par l'augmentation des impôts perçus sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Les modifications de 1982 ont également mis fin au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, en vigueur

On y constate qu'en cinq ans, ces rajustements ont obligé le gouvernement fédéral à puiser environ 2,6 milliards de dollars au Fonds du revenu consolidé, fonction qui en 1977 était loin d'avoir été prévue.

TABLERAU 2.4
Rajustements provisoires aux termes des accords sur
le financement des programmes établis
1977-1978 à 1981-1982
(en milliers de dollars)

Province ou territoires	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Terre-Neuve	18 167	19 231	19 061	17 349	17 905
Ile-du-Prince- Edouard	3 872	4 128	4 127	3 766	3 864
Nouvelle- Ecosse	26 896	28 448	28 514	25 921	26 729
Nouveau- Brunswick	22 132	23 491	23 448	21 331	21 965
Québec	202 145	212 086	214 892	195 883	203 070
Ontario	59 889	180 578	177 400	153 134	142 064
Manitoba	33 148	34 943	34 859	31 438	32 368
Saskatchewan	30 181	32 066	32 249	29 427	44 224
Alberta	0	0	0	0	0
Colombie- Britannique	29 206	24 822	9 982	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1 188	1 160	1 163	745	1 026
Yukon	0	0	0	0	0
TOTAL	526 824	560 953	545 695	478 994	493 215

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Toutes les provinces, sauf l'Alberta, ont reçu des rajustements provisoires chaque année. Seuls les particuliers et les sociétés de l'Alberta ont payé suffisamment d'impôt à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour que l'équivalent versé en points d'impôt soit égal ou supérieur aux versements en espèces. Nous pouvons voir au tableau 2.5 que les transferts fiscaux à l'Alberta pour le financement de l'enseignement postsecondaire sont passés de 86,83 \$ par habitant en 1977, soit 1 \$ de plus que la moyenne nationale, à 150,66 \$, soit plus de 14 \$ au dessus de l'allocation de base par habitant. A l'inverse, au

provinces et sur le financement des programmes établis, les accords relatifs au FPE ont été modifiés. Voici l'explication qu'en donne un document du ministère des Finances :

En 1982, le gouvernement fédéral a mis fin à la compensation au titre de la garantie des recettes qui avait été établie et appliquée par le truchement du FPE en 1977 lorsque le programme de garantie des recettes de 1972 a pris fin. Des changements techniques ont également été apportés en 1982 afin d'assurer que les transferts au titre du FPE versés à toutes les provinces soient exactement égaux par habitant¹¹.

La dernière phrase de ce passage nécessite certains éclaircissements. Selon les prévisions initiales, la portion versée en points d'impôt au titre du FPE devait couvrir à peu près l'ensemble des transferts; par contre, les versements en espèces auraient sensiblement diminué, pour ensuite augmenter régulièrement à chaque année. Entre-temps, des rajustements provisionnaires auraient été effectués au besoin pour combler la différence entre les versements en espèces et les transferts fiscaux. On voulait ainsi s'assurer qu'aucune province ne serait perdante en acceptant qu'une partie de la contribution fédérale lui soit versée en points d'impôt plutôt qu'intégralement en espèces¹². Si le transfert fiscal devait être supérieur à l'allocation de base en espèces dans une province donnée, celle-ci conserverait l'excédent.

Au lieu de décroître, ces rajustements provisionnaires sont demeurés invariablement stables, à cause notamment du piètre rendement de l'économie en général à la fin des années 1970, qui a automatiquement réduit la croissance des rentrées fiscales fédérales. Cette conjoncture a forcé le gouvernement fédéral à augmenter ses décaissements en espèces afin de combler la différence non versée en transferts fiscaux, lesquels étaient plus faibles que prévu. Par ricochet, les fonds discrétionnaires dont le gouvernement fédéral disposait à d'autres fins ont diminué d'autant. Pendant cette période de stagnation économique, les versements en espèces aux termes du FPE ont donc été plus élevés que prévu et puisés à une assiette fiscale plus réduite qu'anticipé. Le rapport de 1981 du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (rapport Breau)¹³, aussi bien que le rapport de 1985 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald)¹⁴, ont fait ressortir ce point. Le tableau 2.4 montre l'évolution des rajustements provisionnaires entre 1977-1978 et 1981-1982.

11. Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (projet de loi C-96), explications*, Ottawa, mai 1986, annexe I, p. v.
12. MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 86.
13. Rapport Breau, p. 104.
14. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 158, ci-après désigné rapport Macdonald.

M. Johnson propose ensuite que les accords futurs pénalisent les provinces qui auront abusivement réaffecté à d'autres fins les contributions reçues à ce titre. Les évaluations de M. Johnson étaient fondées sur la norme voulant que les transferts fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire représentent 32,1 % de l'ensemble des transferts versés au titre du FPE. L'honorable Allan J. MacEachen a signalé, lorsqu'il était ministre des Finances, que, « pour une province donnée, ces pourcentages étaient quelque peu arbitraires et qu'avec le temps, ils n'ont plus reflété les dépenses réelles des provinces dans les domaines considérés ».

Cette affirmation du sénateur MacEachen nous laisse croire que, même si les provinces ont réaffecté ces transferts fédéraux à d'autres fins, on ne saurait affirmer, aussi exactement que le dit M. Johnson, dans quelle mesure elles l'ont fait. En outre, même si M. Johnson avait raison, les provinces auraient agi conformément aux droits que leur confère la loi sur le FPE. Comme l'a signalé l'honorable Marc Lalonde le 13 décembre 1976 :

(...) les économies éventuelles résultant du plafonnement des services coûteux s'accumuleront au seul profit des provinces puisque la contribution du gouvernement fédéral ne sera plus directement liée aux coûts des programmes¹⁰.

Il semblerait que, bien que les dispositions du FPE n'obligent pas les provinces à accorder un montant bien précis d'aide financière à leurs collèges et à leurs universités, leur engagement à l'endroit de l'enseignement supérieur aurait souvent été quelque peu déficient. Seul le Québec a continué à financer ses établissements, mais certaines autres provinces, comme la Colombie-Britannique, n'ont pas accordé beaucoup d'importance à l'enseignement postsecondaire. Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, mêmes si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982

Avec l'adoption en 1982 du projet de loi C-97, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les*

9. MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 84.

10. Tel que cité dans MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 82.

Tableau 2.3

Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges (en pourcentage)

Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement	1977-1978 1984-1985		Augmentation de la portion provenant des transferts fiscaux ou réduction de la portion purement provinciale
Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Ile-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4
Moyenne	68,9	79,6	10,7

Source : A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. vi.

qu'elles n'en ont transféré à leurs établissements d'enseignement. En d'autres termes, elles n'ont fait aucune contribution à partir d'autres sources de revenus provinciales. Bien que M. Johnson n'affirme pas explicitement que ces provinces ont indûment utilisé à d'autres fins cette portion des transferts fiscaux destinée au FPE, il déclare : « Le fait est que ces transferts représentent, dans certaines provinces, un pourcentage plus élevé des subventions versées aux universités et aux collèges. »

8. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. 32.

Tableau 2.2
Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins
de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis
(en millions de dollars)

Année	EPS			Soins de santé			FPE		
	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total
1977-1978	997,6	993,8	1 991,4	2 573,0	2 099,8	4 672,8	3 570,6	3 093,6	6 664,2
1978-1979	1 157,9	1 125,4	2 283,4	2 966,9	2 378,0	5 344,9	4 124,8	3 503,4	7 628,3
1979-1980	1 321,8	1 287,1	2 608,9	3 374,1	2 719,6	6 093,7	4 695,8	4 006,7	8 702,5
1980-1981	1 437,0	1 503,2	2 940,1	3 686,6	3 176,2	6 862,8	5 123,6	4 679,3	9 803,0
1981-1982	1 604,3	1 706,5	3 310,7	4 120,4	3 605,7	7 726,0	5 724,6	5 312,1	11 036,7
1982-1983	1 804,7	1 911,3	3 716,0	4 644,0	4 038,4	8 682,4	6 448,8	5 949,6	12 398,4
1983-1984	2 045,3	1 934,3	3 979,6	5 504,0	4 087,0	9 591,0	7 549,3	6 021,3	13 570,6
1984-1985	2 169,5	2 049,7	4 219,2	6 149,3	4 330,8	10 480,1	8 318,9	6 380,5	14 699,3
1985-1986	2 236,6	2 236,9	4 524,9	6 513,8	4 725,8	11 239,6	8 802,1	6 962,4	15 764,5

EPS : Enseignement postsecondaire.

FPE : Financement des programmes établis.

Source : Ministère des Finances, division des relations fédérales-provinciales, janvier 1986 (inédit).

(...) les contributions fédérales au titre du FPE prennent la forme de paiements en espèces et de transferts fiscaux. Le transfert fiscal en vertu du FPE consiste en 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et en 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces derniers sont égaux au niveau de la moyenne nationale, dans le cadre de la formule générale de péréquation. Les paiements en espèces se composent d'une « contribution de base » en espèces et de « rajustements provinciaux ». La contribution de base est calculée en prenant 50 % des contributions fédérales de 1975-1976 au titre des trois programmes « établis » et en la corrigeant en fonction de la croissance du PNB. Elle vise à assurer un financement stable à long terme et une présence fédérale continue. Les « rajustements provinciaux » sont égaux à la différence éventuelle entre la valeur du transfert fiscal et la contribution de base en espèces. En d'autres termes, ils complètent la valeur du transfert fiscal de façon qu'aucune province ne perde en acceptant une partie de la contribution fédérale sous forme de transfert de points d'impôt⁷.

Les contributions en espèces étaient et sont encore versées aux provinces par les ministères responsables des programmes. En 1977, le Secrétaire d'Etat a versé 32,1 % des contributions de base en espèces, tandis que la contribution du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'est élevée à 67,9 % des décaissements en espèces. Au tableau 2.2 figure la portion en points d'impôt et en espèces versée au titre des transferts fiscaux se rapportant aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire.

Les inconvenients et les problèmes découlant de la législation sur le FPE sont apparus avec le temps. Parmi les sujets de tension, il y avait, et il y a encore, le fait que certaines provinces ont abusé des pouvoirs qui leur étaient conférés en vertu du programme de FPE, de sorte que leurs transferts de ressources aux établissements d'enseignement postsecondaire ont augmenté à un rythme beaucoup plus lent que la croissance du FPE.

Dans son rapport de 1985 au secrétaire d'Etat intitulé *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, A.W. Johnson présente un tableau illustrant la proportion des transferts fédéraux au titre du FPE par rapport aux subventions de fonctionnement versées par les gouvernements provinciaux à leurs universités et collèges.

Ces chiffres, qui figurent à la page vi du rapport Johnson, sont reproduits dans le tableau 2.3. On y note qu'en 1984-1985, cinq provinces ont reçu plus d'argent du gouvernement fédéral pour le FPE

⁷. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 72 et 73, ci-après désigné rapport Breaux.

Y eut l'élection au Québec d'un gouvernement souverainiste. Les autorités fédérales savaient que ce gouvernement provincial considérerait la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire comme une intrusion inacceptable dans un domaine de compétence provinciale. En outre, le Cabinet fédéral savait qu'un référendum sur la question de l'indépendance du Québec aurait lieu au cours des quatre prochaines années. En conséquence, l'imminence de cette bataille constitutionnelle pourrait avoir influé sur la volonté du gouvernement fédéral d'insister sur la nécessité de lier les transferts aux provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire à des principes qu'il aurait lui-même énoncés. Bien que ceci ne soit qu'une parenthèse, il est néanmoins intéressant de comparer les luttes politiques d'aujourd'hui à celles d'hier. En 1864, George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait que la responsabilité de l'enseignement était laissée aux provinces en raison des préoccupations exprimées par les citoyens du Bas-Canada au sujet de leurs institutions :

Parce que nous avons ainsi défini les attributions des gouvernements central et provinciaux, nous allons certainement nous faire reprocher d'avoir laissé aux gouvernements provinciaux la responsabilité de secteurs clés que les citoyens du Haut-Canada auraient préféré voir confier au gouvernement central. Toutefois, l'examen attentif des détails de ce partage des pouvoirs permet de constater que nous n'avons rien cédé aux provinces qui ne leur revienne de droit, sauf l'enseignement, les droits de propriété et le droit civil que nous étions contraints de laisser aux gouvernements provinciaux pour garantir la protection que les citoyens du Bas-Canada réclament à l'égard de leur langue, leurs lois et leurs institutions particulières⁶.

Le financement des programmes établis en 1977

Un bref aperçu du chapitre de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* se rapportant au FPE a été donné par l'honorable Allan J. MacEachen, ministre des Finances, dans son mémoire de 1981 au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (groupe de travail Breau). En voici quelques extraits :

En vertu du financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1^{er} avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois programmes à frais partagés — l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire — ne représentent plus 50 % des dépenses provinciales. Les contributions fédérales d'une année de base, 1975-1976, sont maintenant relevées en fonction du taux de croissance du PNB.

⁶. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

naionale en vertu de l'ancien programme verraient celles-ci rajustées en conséquence au cours des trois prochaines années. Par ailleurs, les contributions qui dépassaient la moyenne nationale seraient progressivement ramenées à ce niveau au bout de cinq ans.

La contribution fédérale serait versée partiellement en espèces et partiellement sous forme de transferts fiscaux (points d'impôt), soit 12,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Au tout dernier stade des négociations, les transferts globaux effectués au titre du FPE ont été majorés, jusqu'en 1982, d'un autre point d'impôt et d'un montant équivalent en espèces pour compenser l'abolition du programme de garantie des recettes institué à la suite des revendications des provinces, qui se disaient constamment lésées par la réforme fiscale fédérale de 1972. En acceptant les conditions du FPE, les gouvernements provinciaux disaient adieu à la formule de partage des coûts du régime d'assurance-hospitalisation, qui devait demeurer en vigueur jusqu'au milieu des années 1980.

Malgré les risques inhérents à la formule de relèvement des contributions en fonction du PNB (sans égard aux augmentations des coûts), les provinces acceptèrent les nouveaux arrangements parce qu'ils promettaient d'être plus souples, et qu'ils leur permettaient de rationaliser leurs services en recourant à des options moins coûteuses. Pour le gouvernement fédéral, les transferts liés au taux de croissance de l'économie lui permettaient de se fixer une limite et de mieux prévoir l'importance de ses décaissements. Enfin, les deux ordres de gouvernement se voyaient soulagés des exigences administratives inhérentes au programme de partage des frais.

Lorsque ce nouvel accord fut proposé, on avait cru qu'il entraînerait nécessairement des discussions conjointes sur la politique des soins de santé et sur celle de l'enseignement postsecondaire. Or, lors de la rédaction du projet de loi, seules les conditions générales de l'ancienne formule de partage des coûts s'appliquant aux transferts au titre du programme d'assurance-maladie ont été maintenues : accessibilité, universalité, transférabilité, prestation de services complets et gestion publique du programme. Le programme de financement de l'enseignement postsecondaire n'était assorti d'aucun principe ni d'aucune condition.

Ne disposant pas de renseignements concrets, nous n'avons pu que spéculer sur les raisons pour lesquelles la loi sur le FPE ne comportait aucun énoncé de principe concernant l'enseignement postsecondaire. Cela s'explique peut-être par le fait qu'entre la Conférence des premiers ministres de juin 1976 et l'adoption de la loi, il

Les négociations des accords sur le financement des programmes établis

La formule du FPE fut initialement proposée à la Conférence des premiers ministres de juin 1976 par le premier ministre Trudeau, qui énonça les cinq principes suivants sur lesquels reposerait à l'avenir l'aide financière du gouvernement fédéral au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, à savoir :

1. Maintenir à un niveau sensiblement élevé la participation du gouvernement fédéral au coût des programmes.
2. Assurer une plus grande parité entre les provinces en leur octroyant des transferts égaux par habitant plutôt que les versements variables prévus par la formule du partage des coûts.
3. Rendre le financement plus stable (tant pour le gouvernement fédéral que pour les provinces) au moyen d'accords plus permanents.
4. Assouplir les conditions d'utilisation par les provinces des fonds versés pour le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.
5. Prévoir des discussions fédérales-provinciales suivies pour l'établissement de politiques en matière de santé et d'enseignement postsecondaire⁵.

On proposa alors que la valeur totale des contributions fédérales par habitant au cours de l'année de référence 1975-1976 soit redressée en fonction de la croissance du produit national brut (PNB) par habitant (selon une moyenne mobile triennale) afin d'établir la contribution de base nationale par habitant pour 1977-1978 et pour chacune des années financières subséquentes. À partir de 1977-1978, on ajouta un montant de 20 \$ par habitant comme contribution au financement du programme des services complémentaires de santé. Ce montant devait également être relevé en fonction de la croissance du PNB par habitant. En 1975-1976, avant-dernière année précédant la création du FPE, la contribution totale du gouvernement fédéral pour le financement des programmes établis — enseignement postsecondaire, services médicaux et services complémentaires de santé — était répartie de la façon suivante : 32,1 % pour l'enseignement postsecondaire et 67,9 % pour l'ensemble des services de santé.

Au cours des négociations, il fut convenu que les provinces qui recevaient des subventions par habitant inférieures à la moyenne

5. L'honorable Allan J. MacEachen, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, 23 avril 1981, p. 82.

nationale³. Devant une progression aussi importante, on ne pouvait que constater, au milieu des années 1970, que le programme était mal en point pour un certain nombre de raisons.

D'abord, il créait une distorsion dans les priorités budgétaires des provinces, car il les incitait à dépenser pour l'enseignement secondaire des dollars de 50 cents; certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, le Québec et, dans une certaine mesure, l'Ontario, furent les premières à tirer parti de ces dollars au rabais⁴.

Deuxièmement, bien que le gouvernement fédéral s'était engagé à rembourser la moitié des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement, il n'avait aucun contrôle sur leur croissance, les décisions étant prises ailleurs qu'au palier fédéral, entre autres par les collèges, les universités et les gouvernements provinciaux. Le tableau 2.1 montre l'envergure de cette progression avant et après l'imposition du plafond de 15 % en 1972.

Troisièmement, pendant les dix ans qu'a duré le programme, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 10 milliards de dollars, sans que le public ait eu conscience ou presque de cette présence fédérale.

Quatrièmement, ce programme exigeait des vérifications continues pour garantir que seules les dépenses admissibles y étaient incluses. Dans certains cas, ces vérifications prenaient une allure presque comique. Par exemple, dans les provinces où la dernière année du cours secondaire bénéficiait du programme, les frais de transport par autobus étaient considérés comme nécessaires, donc admissibles. Or, comme les autobus servaient au transport des enfants de tous les niveaux, il fallait calculer au prorata les frais correspondant à la catégorie d'élèves de dernière année du cours secondaire. Un des gouvernements provinciaux soutenait obstinément que la simple répartition des coûts en fonction du nombre d'élèves n'était pas un critère valable, car les élèves de dernière année secondaire étaient physiquement plus grands. Cet exemple illustre combien il est difficile de déterminer quels sont les coûts admissibles. Quand le Québec restructura son cours secondaire pour créer les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP), il fallut beaucoup de temps pour définir quels cours étaient admissibles. En général, la conclusion d'une entente finale concernant les dépenses de fonctionnement admissibles, quelle que fut la province, exigeait souvent des discussions pouvant durer jusqu'à trois ans après l'année visée.

C'est ce genre de problèmes qui entraîna finalement l'abolition du programme de 1967 et l'adoption du FPE.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 7.

Tableau 2.1

**Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale
aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972
entre le gouvernement fédéral et les provinces
pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977**

(en milliers de dollars)

Année	Dépenses de fonctionnement admissibles		Contribution fédérale totale		Contribution fédérale totale par rapport aux dépenses de fonctionnement admissibles %
	Montant	Augmentation annuelle %	Montant	Augmentation annuelle %	
1967-1968	832 611,0		421 885,1		50,67
1968-1969	1 042 844,3	25,25	527 411,2	25,01	50,57
1969-1970	1 287 733,7	23,48	651 074,2	23,45	50,56
1970-1971	1 555 350,1	20,78	785 976,2	20,72	50,53
1971-1972	1 810 039,6	16,38	915 019,3	16,72	50,55
1972-1973	2 014 318,2	11,29	1 016 657,4	11,11	50,47
1973-1974	2 331 834,5	15,76	1 169 156,0	15,00	50,14
1974-1975	2 741 765,1	17,58	1 344 529,4	15,00	49,04
1975-1976	3 250 141,5	18,54	1 546 190,0	15,00	47,57
1976-1977	3 734 485,6	14,90	1 778 097,1	15,00	47,61
TOTAL	20 601 123,8	18,22	10 155 997,9	17,44	49,30

Source : Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, 1972, Post-Secondary Education Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, tableau 1.

Chapitre 2

Le financement des programmes établis

Introduction

Dans le premier chapitre, nous avons fait l'histoire de la participation fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire. Nous avons vu comment cette participation directe s'était transformée en un mode « implicite » de financement général des universités après la Seconde Guerre mondiale. Nous avons également montré comment ce soutien direct de l'infrastructure des universités était devenu, en 1967, un programme de soutien indirect, grâce aux transferts fiscaux consentis aux provinces en espèces et en points d'impôt.

En 1972, la formule de transferts fiscaux a été reconduite pour une période de deux ans; tous les aspects de la loi de 1967 étaient maintenus, mais un plafond annuel de 15 % était imposé à la contribution fédérale totale. Vers la fin de 1973, on décida que la loi de 1972 continuerait de s'appliquer jusqu'au 31 mars 1977. (Le chapitre 1 résume les dispositions de la loi de 1967 et de ses modifications.)

Comme on peut le voir au tableau 2.1, les contributions fédérales avaient quadruplé en dix ans, passant de 422 millions de dollars en 1967-1968 à 1 778 millions de dollars en 1976-1977. Elles avaient enregistré une croissance moyenne annuelle de 17,4 %, soit de 21,5 % pendant les cinq premières années du programme et de 15,6 % pendant les cinq dernières années.

Pendant les dix années d'application du programme, la moyenne annuelle d'augmentation des contributions fédérales avait été supérieure à la progression moyenne nationale (18,2 %) dans trois provinces : à Terre-Neuve (23,8 %), au Québec (20,3 %) et en Colombie-Britannique (20,1 %)¹. La Saskatchewan avait enregistré le taux moyen d'augmentation le plus bas, soit 14 %². Le rythme d'augmentation des contributions dans les six autres provinces était légèrement inférieur à la moyenne

1. Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements 1967, 1972 Post-Secondary Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, p. 6.

2. *Ibid.*

Compte tenu des intérêts communs des gouvernements fédéral et provinciaux dans divers aspects du secteur de l'enseignement postsecondaire et étant donné des interconnexions entre ce secteur et diverses autres facettes de la politique gouvernementale, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) croit qu'il est important d'établir certains principes de base régissant l'interaction entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur postsecondaire.

1^{er} principe Les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent le rôle majeur dévolu à l'enseignement postsecondaire dans la poursuite du développement socio-économique.

2^e principe Dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, il est souhaitable que les ordres fédéral et provincial de gouvernement travaillent dans l'harmonie et la cohésion à conserver et à développer, à l'intention des Canadiens, des possibilités d'enseignement et de formation de la plus haute qualité.

3^e principe On ne parviendra à cette harmonie et à cette cohésion entre les objectifs et les programmes des deux ordres de gouvernement que par une consultation et une coopération concrètes et valables.

4^e principe Les deux ordres de gouvernement doivent travailler ensemble, dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, à assurer des ressources adéquates permettant au système de l'enseignement postsecondaire et de la formation de la main-d'œuvre de s'adapter à un milieu en évolution et de continuer de préparer les Canadiens à participer pleinement à la vie de la société.

Comparaisant devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales le 15 mai 1986, le secrétaire d'État de l'époque, l'honorable Benoitouchard, déclara : « Il n'existe pas de réponses simples aux questions de savoir comment assurer un enseignement postsecondaire florissant et quelle forme devrait prendre l'aide fédérale¹⁰ ». M. Benoitouchard fit remarquer que « le rôle dévolu au gouvernement fédéral devait être tel que les deux ordres de gouvernement pourrissent travailler ensemble au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche au Canada¹¹ », et que la véritable question, en ce qui concerne l'aide fédérale, consistait à « redéfinir la présence fédérale de manière à respecter la compétence des provinces tout en reflétant bien la dimension nationale de l'enseignement postsecondaire¹² ».

¹⁰ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 6.

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹² *Ibid.*, p. 11.

où vont les deniers qu'il verse. Nous voulons nous assurer que nos subventions servent bien les intérêts pancanadiens et contribuent à résoudre les problèmes tant régionaux que nationaux⁸. Il considérerait que la renégociation du FPE était un facteur de changement important, et « une belle occasion d'en arriver à un nouveau consensus au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux⁹ ».

En 1982 et de nouveau en 1984, le montant des transferts en espèces versés aux provinces au titre des programmes établis fut modifié. Ces changements font l'objet du chapitre suivant.

Dans sa publication de 1983, intitulée *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, le secrétaire d'Etat énumérait dix objectifs de la participation fédérale à l'enseignement :

- l'aide générale,
- l'accessibilité de l'instruction,
- la mobilité,
- les possibilités d'emploi,
- la recherche,
- les langues officielles dans l'enseignement,
- la compréhension du Canada, le civisme et l'identité culturelle,
- les relations internationales,
- la scolarisation directe,
- les besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur.

Les objectifs fédéraux continuèrent d'être ainsi formulés jusqu'à la publication en 1985 du rapport du secrétaire d'Etat intitulé : *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada — Rapport au Parlement, 1984-1985*, qui n'en faisait pas mention.

Le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, dans une publication de 1985 intitulée *Principes d'interaction — Les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, proposait quatre principes d'interaction entre les deux ordres de gouvernement :

⁸. Secrétaire d'Etat, *Allocution de l'honorable Francis Fox devant l'AUC, à l'Université Brock, St. Catharines (Ontario), 16 juin 1981*, p. 13.

⁹. *Ibid.*, p. 15.

tous été jusque-là financées selon à peu près les mêmes modalités de partage des frais, furent remplacées, à compter de 1977-1978, par le versement de subventions globales sans condition à chaque province (ou transferts de fonds) et, pour la première fois, aux deux territoires. Ces transferts comportaient néanmoins toujours les deux éléments principaux, soit le transfert de points d'impôt et les paiements au comptant.

En 1978, à la suite de l'adoption de la *Loi d'action scientifique du gouvernement* (1976), le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) virent le jour. Avant 1978, le rôle maintenant dévolu au CRSHC était rempli par le Conseil des arts du Canada, tandis que le CRSNGC relevait du Conseil national de recherches.

Dès 1980, on envisageait de réduire les coûts du financement des programmes établis (FPE) et, en même temps, de mieux expliquer la raison d'être du rôle du gouvernement du Canada par rapport au financement de l'enseignement postsecondaire.

Le 11 juin 1981, l'honorable Francis Fox, secrétaire d'État de l'époque, exposa cinq raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral devait continuer de soutenir l'enseignement postsecondaire⁷ :

1. la réalisation de certains objectifs nationaux comme la croissance économique générale, la formation de la main-d'œuvre, l'accessibilité, la mobilité, les recherches et les progrès technologiques, les langues officielles et les études canadiennes;

2. le vif intérêt du gouvernement fédéral au bon fonctionnement du système postsecondaire et à son accessibilité au plus grand nombre;

3. le rôle que le gouvernement fédéral joue depuis longtemps dans l'appui de la recherche et de la formation de la main-d'œuvre;

4. le caractère national et international, aussi bien que provincial, des institutions postsecondaires, notamment des universités;

5. un certain nombre de tendances qui laissent clairement présager une fusion accrue des responsabilités fédérales en matière de formation et de fonctionnement du marché du travail en général, de culture et de communications et du processus plus officiel d'éducation postsecondaire.

Dans une allocution qu'il prononça devant l'AUCC, M. Fox déclara : « Il est temps que le gouvernement national sache clairement

⁷ Notes pour une déclaration du secrétaire d'État au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 11 juin 1981, p. 1-5.

plus élevé de ces montants. Elle stipulait également que chaque province assujettie initialement à la formule établie à partir du nombre d'habitants (Terre-Neuve, Ile-du-Prince-Edouard et Nouveau-Brunswick)⁶ voyait son transfert de base s'accroître d'année en année au même rythme d'augmentation que celui des transferts accordés aux autres provinces. Le transfert total comportait deux éléments principaux : d'une part, le transfert partiel du pouvoir fédéral d'imposition (points d'impôt); et d'autre part, le versement de paiements d'ajustement au comptant de façon que le transfert total représente la quotepart à laquelle avait droit chacune des provinces. Les paiements d'ajustement au comptant étaient versés par le Secrétariat d'Etat.

Le coût des paiements faits aux termes de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* augmenta rapidement, à un rythme moyen de plus de 20 % par an les trois premières années, les paiements d'ajustement au comptant enregistrant une progression plus rapide que les points d'impôt. Le montant auquel une province avait droit étant établi selon les sommes dépensées par ses collèges et ses universités, le gouvernement du Canada n'avait aucune emprise sur l'ampleur de ses éventuels versements en espèces; cette situation ne manquait pas d'alimenter la critique dans les rangs fédéraux, où l'on discutait de plus en plus de la nécessité de fixer un plafond quelque part.

En 1972, une nouvelle version de la loi eut pour effet de prolonger le programme jusqu'en 1973-1974. Avec quelques modifications au calcul du dégrèvement d'impôt et tout en maintenant la formule dite du 50 %, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale totale. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %.

L'application de la partie VI de la loi de 1972 fut également reconduite, vers la fin de 1973, pour trois autres années, soit jusqu'en 1976-1977, l'augmentation annuelle maximum étant maintenue à 15 % durant cette période.

La *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* (FPE), adoptée en 1977, vint modifier le principe de la contribution financière fédérale hospitalisation et de l'assurance-maladie. Ces programmes, qui avaient

⁶ On a souvent cru, à tort, dans plusieurs comptes rendus par ailleurs exacts sur le programme, que les trois provinces avaient opté pour la formule du 15 \$ par habitant. Il n'en est rien. Elle a été utilisée parce qu'elle leur donnait des montants supérieurs à ce que donnait l'autre méthode de calcul.

tous les Canadiens une question d'intérêt vital. Nous ne devons pas oublier, non plus, que les jeunes d'une province donnée ne reçoivent pas nécessairement leur éducation et leur formation dans leur province d'origine, et que, une fois diplômés, ils ne vont pas nécessairement vivre et travailler dans la province où ils ont reçu leur éducation. Ce sont là des faits qui influent sur le fardeau financier des diverses provinces.

À cause de cet intérêt qu'il porte à la possibilité pour chacun de recevoir une instruction convenable, le gouvernement fédéral est prêt à prendre des mesures pour alléger les difficultés financières que les provinces peuvent éprouver à supporter le fardeau qui leur est imposé, particulièrement par le coût de plus en plus élevé d'un enseignement supérieur satisfaisant. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut ou doit imposer aux provinces ses vues quant au montant à consacrer à l'éducation et à la manière de le répartir. C'est là l'affaire des provinces. Le gouvernement fédéral veut, par les mesures qu'il prend, reconnaître les besoins et l'ordre de priorité qu'établissent les provinces. Il appartient aux gouvernements provinciaux d'agir, dans les domaines qui sont de leur ressort, selon ce qui leur semble approprié et souhaitable.

Ce dernier point renforce particulièrement notre conviction que le financement des universités et celui d'autres institutions d'enseignement postsecondaire devraient être considérés ensemble. Selon les ententes actuelles, le gouvernement fédéral assume 50 % des frais de fonctionnement d'une grande partie de l'enseignement postsecondaire technique et professionnel. Le besoin d'élargir ces institutions s'impose toujours, mais il y a un danger croissant que la participation du gouvernement fédéral aux frais dans ce domaine ne fausse la structure de l'enseignement postsecondaire. En vertu du régime actuel, l'incitation des provinces est plus forte pour établir et exploiter une institution d'enseignement postsecondaire pouvant bénéficier des ententes sur la formation, que pour offrir dans les universités des services supplémentaires dont les frais ne sont pas partagés.

L'expiration des accords sur la formation permet de supprimer cette anomalie et de mettre sur le même pied toutes les institutions d'enseignement postsecondaire. En déterminant la base des nouveaux arrangements financiers proposés, on peut mettre les institutions d'enseignement technologiques dans la même catégorie que les universités. Ainsi, l'action du gouvernement fédéral peut avoir un effet essentiellement neutre sur la structure institutionnelle de l'enseignement postsecondaire dans les provinces⁵.

La loi de 1967 prévoyait, pour 1967-1968, des transferts fiscaux fédéraux de 15 \$ par habitant de la province ou de 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles (définies par la loi et ses règlements) engagées par la province pour l'enseignement postsecondaire, selon le

⁵. *Déclaration du Premier ministre du Canada à la rencontre fédérale-provinciale du 24 octobre 1966*, annexe B, p. 3-5.

la Loi de 1967 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, on décida de verser *invariablement* les paiements aux gouvernements provinciaux plutôt qu'aux établissements mêmes par l'intermédiaire de l'AUCC. Le programme avait ceci de particulier qu'il découlait d'une politique d'ensemble visant la reconstruction globale des rapports fiscaux avec les provinces : en fait, il correspondait peut-être à ce que l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, dans son analyse du système d'enseignement canadien en 1976, qualifia « d'aide fédérale en vue de régler d'autres préoccupations politiques ». La base des paiements fut élargie de façon à inclure tous les établissements provinciaux offrant plus qu'un programme d'études secondaires du premier cycle (de façon à y inclure les écoles dispensant un enseignement secondaire du deuxième cycle là où elles existaient), permettant ainsi une comparaison raisonnable entre les provinces. Certains autres programmes fédéraux d'aide à l'enseignement postsecondaire non universitaire furent modifiés ou supprimés. Par la même occasion, le versement direct des paiements aux provinces eut pour effet d'accélérer la création de ministères ou d'organismes provinciaux chargés de surveiller l'évolution de l'enseignement postsecondaire et de distribuer les fonds aux établissements admissibles.

Dans sa déclaration d'ouverture de la conférence fédérale-provinciale sur l'enseignement supérieur, le 24 octobre 1966, le premier ministre Lester Pearson avait insisté en ces termes sur la nécessité d'une présence fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire :

En vertu de notre Constitution, l'éducation relève de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne le conteste pas et il n'entend aucunement le contester. D'autre part, l'éducation a, de toute évidence, une incidence importante sur le progrès économique et social du pays en général. Cela est particulièrement vrai de l'enseignement supérieur. Outre son intérêt général à favoriser l'égalité des chances pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent ou grandissent, le gouvernement fédéral a des responsabilités spécifiques et particulières auxquelles se rattache l'enseignement supérieur. Même si l'éducation appartient au domaine provincial, le gouvernement fédéral assume la responsabilité primordiale de l'emploi et de la vie économique du pays en général. Nous reconnaissons dans ces gouvernements provinciaux partagent nos préoccupations dans ces domaines et qu'ils poursuivent ces objectifs communs dans la conduite de leurs propres affaires. Le gouvernement fédéral a néanmoins la responsabilité d'élaborer et d'appliquer les politiques et les mesures nationales qui s'imposent pour que l'économie canadienne continue son expansion et devienne de plus en plus productive, de manière à assurer le plein emploi et un niveau plus élevé de prospérité pour tous les citoyens. La préparation de notre jeunesse en vue d'une participation productive dans la main-d'œuvre du pays constitue pour

au début, elles y avaient toutes adhéré en 1964, à l'exception du Québec, qui s'en était retiré en 1954.

En 1966, le Secrétaire d'Etat s'intéressa directement à l'aide à l'enseignement postsecondaire, surtout parce que le gouvernement fédéral devait répondre au rapport de 1965 de la commission Bladen, parainé par l'AUCC, sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada. La commission Bladen avait recommandé que l'aide fédérale aux universités soit considérablement accrue, sur le double plan des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation. Elle considérait également nécessaire de consolider le soutien financier accordé à certains programmes de formation technique et professionnelle et les subventions aux universités par habitant, en réponse aux pressions croissantes des provinces qui réclamaient plus de recettes fiscales et un contrôle accru sur les fonds destinés au secteur de l'enseignement postsecondaire. Les inscriptions aux établissements postsecondaires augmentaient rapidement à cette époque, aussi bien au niveau universitaire qu'allieurs, et la population semblait très enthousiasmée par cette évolution. Le Conseil économique du Canada, notamment, soutenait qu'un niveau d'instruction élevé favorisait la prospérité économique globale du pays.

En 1966-1967, le Secrétaire d'Etat versa les subventions fédérales de neuf provinces à l'AUCC, laquelle les répartit entre les établissements admissibles. Il remit également au Québec un paiement comptant qui, avec l'abattement sur l'impôt des sociétés, représentait la quote-part du Québec. Le taux par habitant passait de 2 \$ qu'il était en 1965-1966, à une moyenne de 5 \$ en 1966-1967; il s'agissait d'une mesure provisoire faisant écho aux recommandations de la commission Bladen, en attendant que le gouvernement fédéral les examine plus à fond.

La commission Bladen avait également recommandé au gouvernement fédéral de tenir chaque année des discussions avec les provinces en vue de déterminer si la contribution fédérale était suffisante et de confier à un seul ministre de la Couronne la responsabilité de coordonner l'aide que tous ses organismes accordaient aux universités. Cette dernière recommandation conduisit à la création de la Direction générale de l'aide à l'éducation au Secréariat d'Etat, juste à temps pour le versement des subventions par habitant pour 1966-1967 et pour l'entrée en vigueur, en 1967, d'un nouveau programme fédéral de financement. Et ce ne fut pas un hasard que les gouvernements provinciaux jugèrent bon à ce moment-là de se doter d'un nouvel organisme et de créer le Conseil des ministres de l'Education du Canada (CMEC).

La politique d'aide à l'enseignement postsecondaire fut considérablement réorientée après 1966-1967 lorsque, en vertu de la Partie II de

partage des recettes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces ne contenta pas le Québec qui, en 1954, institua son propre régime d'impôt.

En 1956, le gouvernement fédéral annonça qu'il doublerait sa contribution en la portant à 1 \$ par habitant et invita l'AUCC à répartir les fonds à titre d'intermédiaire. De 1956-1957 à 1958-1959, les subventions que le Québec refusait (deux petits collèges confessionnels les acceptèrent) étaient gardées en fiducie par l'AUCC jusqu'à ce que les établissements veuillent bien les toucher. En 1959-1960, tous les établissements québécois acceptèrent les montants qui leur étaient avancés. En 1960-1961, le gouvernement fédéral conclut une entente avec le gouvernement du Québec aux termes de laquelle cette province s'engageait à subventionner directement ses propres établissements à même ses nouvelles rentrées qui découleraient entre autres d'une modification des ententes fédérales-provinciales en matière de partage des recettes fiscales, en vertu de laquelle on versait à la province un point supplémentaire d'impôt sur le revenu des sociétés.

La commission Massey recommandait également la création de ce qui allait devenir, en 1957, le Conseil des arts du Canada, dont le mandat consistait à favoriser les arts et les sciences sociales et humaines tout comme le faisaient le Conseil national de recherches (CNR) à l'égard des sciences naturelles et du génie depuis 1916, et le Conseil de recherches médicales (CRM) à l'égard des sciences médicales depuis qu'il avait été détaché du CNR en 1960. Entre 1957 et 1967, le Conseil des arts du Canada a ainsi versé plus de 60 millions de dollars par l'entremise de son Programme de financement des dépenses d'immobilisations des universités, dans le cadre duquel il assumait la moitié des frais admissibles de construction d'immeubles, l'autre moitié étant versée par les établissements d'enseignement secondaire; les fonds disponibles étaient répartis entre les provinces selon une formule calculée en fonction du nombre d'habitants. Durant cette même période, la Société centrale d'hypothèques et de logement avait accordé aux universités des prêts pour la construction de résidences d'étudiants.

Une nouvelle forme de participation du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement postsecondaire est apparue en 1964 avec l'introduction du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), dont l'objectif consistait à aider financièrement les étudiants qui avaient besoin d'argent pour poursuivre leurs études postsecondaires à plein temps. Le programme de 1964 remplace le Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces instauré en 1939, aux termes duquel le gouvernement fédéral versait une contribution financière à chacune des provinces participantes, lesquelles devaient fournir un montant équivalent. Bien que toutes les provinces n'y aient pas participé

par habitant de la province. En 1966-1967, dernière année d'application de ce programme de subventions aux universités, ce montant s'élevait en moyenne à 5 \$ par habitant de la province (soit quelque 100 millions de dollars en 1966-1967).

Parlant des futures subventions aux universités, le premier ministre de l'époque, Louis Saint-Laurent, soulevait à la Chambre des communes, le 19 juin 1951, la question des intérêts nationaux en matière d'éducation et faisait part de son inquiétude quant aux réactions que susciterait la proposition chez les provinces.

Le gouvernement en est également venu à la conclusion que l'intérêt national consiste à prendre des mesures immédiates pour aider les universités à s'acquitter de tâches qui importent essentiellement au pays et, en réalité, à la bonne administration de l'État (...).

En annonçant cette mesure, je dois souligner qu'elle a pour objet d'apporter un supplément nécessaire à l'aide financière dont les universités jouissent déjà de la part des gouvernements provinciaux. Nous espérons bien qu'aucun gouvernement provincial ne considérera qu'à cause de la participation fédérale à cette oeuvre, il est relevé de ses obligations envers les institutions qu'il a soutenues jusqu'ici.

Les subventions fédérales visent, en outre et d'abord, à aider les universités à conserver leur personnel très compétent et à leur assurer les conditions de travail qui sont essentielles au plein exercice de leurs fonctions; autrement dit, à maintenir la qualité plutôt qu'à accroître les services existants. Si les universités de quelque province ont besoin d'accroître leurs services et d'engager à cette fin de nouveaux capitaux, nous estimons qu'elles doivent compter, pour faire face à ces dépenses, sur les sources ordinaires plutôt que sur l'aide fédérale (...).

Je puis ajouter qu'en présentant ces vœux au Parlement, nous voulons éviter qu'on nous reproche éventuellement de nous immiscer de quelque façon dans les programmes d'instruction publique des provinces (...). On ne saurait prétendre, j'en suis sûr, qu'une telle manière d'agir porte la moindre atteinte à l'autonomie absolue des provinces ni des institutions provinciales d'enseignement supérieur⁴.

C'est ainsi que durant seize ans des subventions furent accordées directement aux établissements admissibles de toutes les provinces par le biais de leur association nationale, sauf au Québec. Les universités du Québec, sur l'insistance du gouvernement de la province, refusèrent d'accepter, entre 1952-1953 et 1955-1956, les subventions qu'on leur offrait. Le gouvernement du Québec prétendait que les principes de la Confédération seraient mieux respectés si le gouvernement fédéral rendait aux provinces tous les champs de taxation directe qu'il avait « empruntés » durant la guerre. Le renouvellement des accords de

⁴. *Hansard*, 19 juin 1951, p. 4396.

de leurs institutions distinctes³. Plus d'un siècle plus tard, la question de savoir duquel des deux ordres de gouvernement devrait relever le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada fait encore l'objet d'un intense débat.

Le gouvernement du Canada est intervenu directement dans l'enseignement postsecondaire peu après la Confédération. En 1874, le Parlement adopta une loi prévoyant la création d'un établissement, appelé le Collège militaire, dans « l'une des villes de garnison du Canada ». La ville de Kingston fut choisie à cette fin et, le 1^{er} juin 1876, le Collège ouvrit ses portes et accueillit douze cadets. Parmi d'autres initiatives fédérales de ce temps-là figurent l'octroi d'un terrain à l'Université du Manitoba, en 1885, et la création du Conseil national de recherches (CNR), en 1916, en vue d'accroître les installations de recherche du Canada durant la Première Guerre mondiale. L'industrialisation et l'urbanisation ainsi qu'une pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la fabrication ont incité les autorités à mettre sur pied en 1910 une Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique, qui a conduit à l'octroi de subventions aux provinces pour leur permettre de perfectionner les techniques et la formation agricoles et de parfaire leur enseignement professionnel, technique et industriel.

Durant les années 1930 et jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de fréquentation universitaire ne connut pas d'augmentation marquée. La démobilisation eut pour effet d'englober les facultés universitaires d'anciens combattants démobilisés — ils représentaient environ la moitié des étudiants en 1946-1947 — qui touchaient des subventions pour terminer leurs études. Sur l'insistance de la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC), qui allait plus tard devenir l'Association des universités et collèges du Canada (AUC), le gouvernement fédéral octroya aux universités une subvention annuelle de 150 \$ pour chaque ancien combattant inscrit. Vers 1950, la plupart de ces anciens combattants étant sur le point de terminer leurs études, les universités se virent obligées de maintenir des installations agrandies et d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants civils sans disposer toutefois du même niveau de soutien fédéral. En 1951, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la commission Massey) recommandait dans son rapport que le gouvernement fédéral subventionne directement les universités.

À la suite de cette recommandation, un programme fédéral de subventions fut créé dès l'année scolaire 1951-1952 pour aider les universités à financer leurs coûts de fonctionnement, à raison de 0,50 \$

³. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

Chapitre 1 Un aperçu historique

On aurait peut-être évité en partie le malaise qui a entouré encore le financement par l'État de l'enseignement postsecondaire si l'on avait adopté la version de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (rebaptisé en 1982 *Loi constitutionnelle de 1867*), rédigée à Charlottetown en septembre 1864. La version de Charlottetown excluait expressément les établissements universitaires de la compétence provinciale¹. Environ un mois plus tard, lors de la conférence pré-Confédération qui eut lieu à Québec, les principales responsabilités en matière d'éducation étaient confiées aux assemblées législatives provinciales.

En 1864, Sir Arthur Hamilton Gordon, alors lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, commenta en ces termes le fait d'avoir confié l'enseignement postsecondaire aux gouvernements provinciaux :

Je me rends parfaitement compte des grandes difficultés que pose la question de l'enseignement, mais c'est avec un profond regret que je la vois confiée aux parlements locaux. Les universités auraient dû, de toute façon, relever de la compétence du pouvoir central. Les gouvernements locaux, pauvres, rapaces, ignorants et presque désargentés, affecteront certainement les fonds destinés aux universités à des causes qu'ils considèrent plus utiles, c'est-à-dire à des fins qui leur permettront de distribuer l'argent à leurs partisans politiques. Mon gouvernement le reconnaît et le déplore, mais il n'entrevoit aucune solution si des mesures ne sont pas prises pour restreindre la liberté d'action de l'assemblée locale, en ce qui concerne l'Université du Nouveau-Brunswick².

George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait le 3 novembre 1864 à Toronto que, s'il est vrai que les citoyens du Haut-Canada ne se seraient pas opposés à ce que l'enseignement relève du gouvernement central, ce secteur et d'autres ont été confiés aux autorités locales « afin d'assurer aux habitants du Bas-Canada la protection qu'ils revendiquaient à l'égard de leur langue, de leurs lois et

¹. Grande-Bretagne, Archives du *Colonial Office*, C.O. 188, vol. 141; Archives publiques du Canada MG 11, microfilm, bobine B-1234, Gordon à Cardwell, 26 septembre 1864.

². *Ibid.*, 21 novembre 1864.

Commission royale
sur l'enseignement
postsecondaire

Commission royale sur l'enseignement
postsecondaire, 1983-1985. Commission
royale néo-écossaise présidée par Rod J.
MacLennan, qui a déposé son rapport en
décembre 1985.

Groupe de
travail Nielsen

Groupe de travail chargé de l'examen des
programmes. Groupe de travail formé par
le gouvernement fédéral et présidé par Erik
Nielsen, 1984-1986. *Education et recher-*
che est l'un des dix-neuf rapports produits
dans le cadre de cet examen. Il a été pré-
paré par un groupe d'étude présidé par
Benson Wilson.

Études citées dans ce rapport

Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, 1937-1940. Commission royale fédérale d'abord présidée par Newton H. Rowell puis plus tard par Joseph Sirois, qui a déposé son rapport en 1940.

Commission
Rowell-Sirois

La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, 1951 (1949-1951). Commission royale fédérale présidée par Vincent Massey, qui a déposé son rapport en 1951.

Commission Massey

Commission sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada, 1965. Commission créée par l'Association des universités et collèges du Canada et présidée par Vincent W. Bladen, qui a déposé son rapport en 1965.

Commission Bladen

Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1981 (rapport intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*). Groupe de travail parlementaire présidé par Herb Breau, qui a déposé son rapport en 1981.

Groupe de travail Breau

Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (rapport intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*). Commission royale présidée par Edmond C. Bovey, qui a déposé son rapport en décembre 1984.

Commission Bovey

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1982-1985. Commission royale fédérale présidée par Donald S. Macdonald, qui a déposé son rapport en août 1985.

Commission Macdonald

MAS	Ministère des Approvisionnement et Services
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
FFPAE	Programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants (1939-1964)

Acronymes

ACCC	Association des collèges communautaires du Canada
ACPAU	Association canadienne du personnel administratif universitaire
ACPU	Association canadienne des professeurs d'université
AUCC	Association des universités et collèges du Canada
BCEI	Bureau canadien de l'éducation internationale
CAAT	Collège d'arts appliqués et de technologie (Ontario)
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel (Québec)
CMEC	Conseil des ministres de l'Éducation du Canada
CNUC	Conférence nationale des universités canadiennes (maintenant devenue l'AUCC)
CNR	Conseil national de recherches
CRM	Conseil de recherches médicales
CRSHC	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CRSNGC	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
EPS	Enseignement postsecondaire
FCE	Fédération canadienne des étudiants
FPE	Financement des programmes établis
ICRA	Institut canadien des recherches avancées
LAFGFP	Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1967)

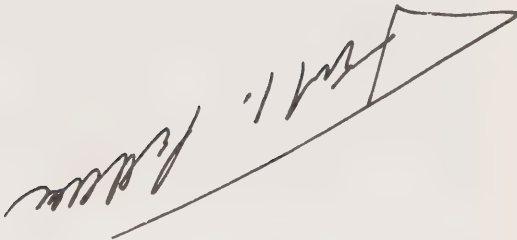
Il n'a pas été facile dans ces conditions de s'entendre sur les solutions. Nous courrions le risque d'être médusés par le passé. Nous sommes sérieusement demandés si, compte tenu des antécédents et de l'expérience de chacun d'entre nous, notre contribution serait de quelque utilité pour l'avvenir des activités intellectuelles dans notre pays; nous avons craint que les allégeances politiques de longue date ralentissent notre effort, voire l'embourbent. Ce n'est donc pas sans une profonde rupture avec ces points de vue traditionnels que nous avons résolument opté d'envisager l'avvenir.

Au fil des chapitres qui suivent nous examinons certains des problèmes que pose l'enseignement postsecondaire au Canada et qui devront être résolus si notre pays doit atteindre le degré de qualité auquel nous aspirons tous.

Le Comité désire exprimer sa gratitude aux nombreux témoins qui ont choisi de comparaître par souci de l'avvenir de l'éducation. Il tient également à remercier très sincèrement tous ceux qui lui ont fourni des conseils et des suggestions souvent très utiles.

Les membres du Comité sont aussi redevables à son conseiller technique, Ralph Mitcheener, ainsi qu'à Jeff Greenberg et à tout le personnel du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui a pris en charge notre recherche et a, sous notre direction, rédigé le rapport. Un merci tout spécial à Shirley Waller de la Direction des comités du Sénat et à John Desmarais, greffier du Comité, qui ont établi notre programme de travail.

Le président,



Fernand-E. Leblanc

C'est dans ce contexte que s'inscrit tout le dossier du partage des recettes fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux et particulièrement la question du financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Le gouvernement du Canada répond actuellement à la demande en ce domaine par un mécanisme de financement en bloc communément appelé « financement des programmes établis » (FPE). Notre Comité a conclu qu'après dix ans de fonctionnement, ce programme est un échec. Le présent rapport étaye cette conclusion et présente des propositions qui tiennent compte des dispositions de la Constitution du Canada.

Nous nous sommes également penchés sur la question de l'excellence dans les universités canadiennes. Un grand nombre des témoins que le Comité a entendus ont parlé du déclin de la qualité de l'enseignement et de la recherche dans nos universités; la médiocrité, nous a-t-on laissé entendre, est devenue la règle. Si la qualité de l'enseignement et de la formation des étudiants de premier cycle n'a pas à être examinée par un comité parlementaire fédéral, il en va autrement de la recherche. On nous a dit que celle-ci manque de fonds et que sa qualité se détériore. Cette tendance, à notre avis, doit être renversée et il nous faut trouver un nouveau mode de financement de la recherche.

Notre ordre de renvoi nous demandait d'examiner les activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle. Dès les toutes premières audiences, nous nous sommes rendu compte de l'impossibilité d'étudier les programmes de formation professionnelle du gouvernement du Canada tout en faisant justice aux programmes de transferts fiscaux pour l'enseignement postsecondaire et aux programmes de recherche des trois conseils subventionnaires. L'étude du dossier des programmes de formation professionnelle fédéraux a donc été reportée à une date ultérieure.

Il convient de dire ici quelques mots sur le Comité des finances nationales et sur les intentions de ses membres. La première responsabilité de ce Comité est de veiller à ce que le gouvernement fédéral dépense les fonds publics de façon plus effective et efficace : plus précisément, nous avons cherché, dans la présente étude, à mieux comprendre le rôle financier du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au Canada.

Nous nous comptions très heureux d'avoir un comité dont les membres proviennent d'horizons fort divers. Chacun a pu aborder la question dans sa perspective : universitaires, comptables, fonctionnaires, gens d'affaires, citoyens intéressés, politiciens fédéraux et provinciaux, tous ont assumé leur rôle de parlementaires et ont, sans passion, dit objectivement ce qu'ils pensaient de la question.

Avant-propos

Lorsqu'ils ont conçu la Constitution du Canada, les Pères de la Confédération ont confié au gouvernement fédéral les responsabilités qui leur semblaient avoir un caractère national, dynamique et évolutif, laissant aux provinces les responsabilités de nature régionale et statique. Pour permettre au nouveau Dominion de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles, on lui a donné un pouvoir illimité d'imposition directe et indirecte. Les gouvernements des provinces, pour faire face à leurs obligations, devaient compter sur des transferts financiers du Trésor fédéral, appelés « subventions statutaires », et sur les recettes provenant de l'exploitation de leurs richesses naturelles. En 1907-1908, après l'adhésion des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan à la Confédération, ces subventions s'élevaient à 9 millions de dollars; en 1985-1986, elles avaient atteint 35,8 millions de dollars.

Aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les gouvernements des provinces avaient aussi le pouvoir d'imposition directe; mais ce pouvoir ne leur était attribué que pour permettre aux autorités municipales de lever des taxes foncières à des fins municipales; on trouvait alors risible l'idée que les représentants politiques des provinces en viendraient aussi un jour à recourir à l'imposition directe à des fins provinciales. Les Pères de la Confédération ne se sont jamais douté de l'importance que prendrait l'impôt direct, pas plus qu'ils ne pouvaient prévoir que l'enseignement postsecondaire deviendrait une question d'envergure nationale. Les difficultés que pose à l'heure actuelle le financement de cet enseignement découlent directement des décisions de l'époque, qui font aujourd'hui figure de méprises. En vertu de la Constitution, l'enseignement postsecondaire ressortit aux provinces, mais le gouvernement fédéral en finance la majeure partie.

Au tournant du siècle, les gouvernements provinciaux, ayant constaté que les subventions statutaires étaient nettement insuffisantes, avaient déjà massivement recours à diverses formes d'impôt direct. Ainsi, durant la Première Guerre mondiale, le Parlement adoptait une loi temporaire d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, donnant le coup d'envoi à la lutte que les gouvernements fédéral et provinciaux se livreraient désormais pour l'accès au champ d'imposition directe. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral conclut avec les provinces des accords de loyer d'impôt pour obtenir l'exclusivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et de l'impôt sur les successions. Après la guerre, le gouvernement fédéral a permis, grâce au mécanisme d'abattement, aux gouvernements provinciaux de faire certaines levées d'impôt dans ces domaines; on devait par la suite remplacer cette formule par les accords de « partage des impôts ».

Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales (CRM), mais qu'une formule distincte tienne compte des besoins financiers particuliers à ce type de recherche (p. 112).

Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux (p. 113).

Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (p. 113).

Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche (p. 113).

Nous proposons que le Fonds canadien de renouvellement du corps professoral soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs (p. 114).

Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale (p. 115).

Nous en sommes venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin (p. 116).

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation (p. 116).

Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués (p. 83).

Le Comité est d'avis que le moment est venu de répartir les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissociation des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité (p. 88).

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités : elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires (p. 92).

Nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral (p. 94).

L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990 (p. 94).

Chapitre 7 Conclusions

De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada (p. 109).

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) (p. 112).

Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération (p. 66).

Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin (p. 74).

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada (p. 75).

Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) (p. 75).

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période (p. 75).

Chapitre 5 Les thèmes choisis

Quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majeurs aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine (p. 80).

Le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée (p. 80).

Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales (p. 48).

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire (p. 55).

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université (p. 55).

Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FFE, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre d'adultes de retourner aux études. Il faudra plutôt élaborer des programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés (p. 57).

Les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiant (p. 57).

Chapitre 4 La recherche et l'excellence

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence (p. 64).

Les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive. Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global (p. 64).

Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais (p. 65).

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 2 Le financement des programmes établis

Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, même si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées (p. 22).

À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conserveront leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif (p. 36).

De l'avis du Comité, le financement des programmes établis (FPE) est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada (p. 37).

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire (p. 38).

La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne (p. 39).

Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Le Comité conclut que l'accessibilité au collège et à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure nationale (p. 47).

Tableau 3.1	Etudiants inscrits à temps plein au niveau post-secondaire (à l'exclusion des étudiants étrangers) et taux de fréquentation selon le sexe, 1960-1961 à 1985-1986.....	45
Tableau 3.2	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, Canada, 1978-1979 à 1985-1986.....	47
Tableau 3.3	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, par province, 1979-1980, 1982-1983, 1985-1986.....	51
Tableau 5.1	Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province, 1985-1986.....	78
Tableau 5.2	Répartition des professeurs à plein temps dans les universités canadiennes selon leur fonction, pour certaines années, 1965-1966 à 1983-1984.....	89
Tableau 5.3	Répartition des professeurs d'université à plein temps selon l'âge, pour certaines années, 1968-1969 à 1982-1983.....	90

Liste des tableaux

Tableau 2.1	Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972 entre le gouvernement fédéral et les provinces pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977	14
Tableau 2.2	Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis	20
Tableau 2.3	Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges	21
Tableau 2.4	Rajustements provisoires aux termes des accords sur le financement des programmes établis, 1977-1978 à 1981-1982	24
Tableau 2.5	Transferts fédéraux aux provinces pour le financement de l'enseignement postsecondaire au titre du financement des programmes établis	26
Tableau 2.6	Dédommagement versé aux provinces par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition du programme de garantie de recettes, 1977-1978 à 1981-1982	28
Tableau 2.7	Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 %, 1983-1984 à 1984-1985	29
Tableau 2.8	Croissance projetée des transferts pour le financement des programmes établis aux termes du projet de loi C-96, 1986-1987 à 1990-1991	31

66	La détérioration de la qualité de la recherche	
73	Conclusions	
77	Chapitre 5 Les thèmes choisis	
77	Introduction	
77	Les étudiants étrangers	
81	L'aide financière aux étudiants	
84	L'obligation de rendre compte	
88	Le renouvellement du corps enseignant	
95	Conclusions	
97	Chapitre 6 Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire	
97	Introduction	
97	Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques	
98	Le rapport de la commission Bovey	
99	Le rapport Johnson	
99	La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association canadienne des professeurs d'université	
102	Le rapport de la commission Macdonald	
103	Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes	
104	Conclusions	
107	Chapitre 7 Conclusions	
107	Introduction	
108	Les questions essentielles	
108	1. L'accessibilité	
108	2. L'obligation de rendre compte et les dispositions législatives touchant le financement des programmes établis	
112	3. L'excellence dans la recherche	
114	4. L'aide financière aux étudiants	
115	5. Les responsabilités provinciales	
115	La formule d'ensemble	
119	Annexe Témoins ayant comparu devant le Comité	

Table des matières

Liste des tableaux	v
Sommaire des conclusions et des recommandations	vii
Avant-propos	xii
Acronymes	xv
Etudes citées dans ce rapport	xvii
Chapitre 1 Un aperçu historique	1
Chapitre 2 Le financement des programmes établis	13
Introduction	13
Les négociations des accords sur le financement des programmes établis	16
Le financement des programmes établis en 1977	18
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982	22
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984	29
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986	30
Les consultations fédérales-provinciales	32
Une évaluation du financement des programmes établis	36
Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur	41
Introduction	41
Le degré de participation	45
La dimension provinciale	49
L'accèsibilité des personnes à faible revenu	50
Conclusions	56
Chapitre 4 La recherche et l'excellence	59
Introduction	59
Le sous-financement de la recherche	60
iii	



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Président
L'honorable Fernand-E. Leblanc

Vice-président
L'honorable William M. Kelly

Deuxième session
Trente-troisième législature

Mars 1987

RAPPORT DU COMITÉ

REPORT OF THE COMMITTEE

Le mercredi 25 mars 1987

Wednesday, March 25, 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a

The Standing Senate Committee on National Finance

l'honneur de présenter son

the honour to present its

SEPTIÈME RAPPORT

SEVENTH REPORT

Votre Comité, qui a été autorisé à étudier les activités du

Your Committee, which was authorized to examine t

gouvernement ayant trait à son appui financier à l'enseigne-

activities of the Government of Canada in its financial supp

ment postsecondaire et à la formation professionnelle, a entre-

of post-secondary education and vocational training, has,

pris cet examen conformément aux ordres de renvoi du 9 octo-

obedience to the Orders of Reference of October 9, 1986 a

bre 1986 et du 11 février 1987 et présente maintenant son

February 11, 1987, proceeded to that examination and n

Respectueusement soumis,

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

ORDRE DE Renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 octobre 1986:

«L'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à continuer son étude des activités du gouvernement ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le comité au cours de la 1^{re} session du 3^e Parlement soient déferés à ce Comité; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 26 février 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

ORDER OF REFERENCE

Extrait from the Minutes of the Proceedings of the Senate of October 9, 1986:

“The Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on National Activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training;

That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the 1st Session of the 33rd Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report no later than February 26, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc
Vice-président: L'honorable W. M. Kelly
 et

Les honorables sénateurs:

Balfour
 Cogger
 Cools
 Giguère
 Haidasz
 Hicks
 *MacEachen
 (ou Frith)
 *Membres d'office
 (Quorum 4)

*Ex Officio Members
 (Quorum 4)

Balfour
 Cogger
 Cools
 Giguère
 Haidasz
 Hicks
 *MacEachen
 (ou Frith)
 *Membres d'office
 (Quorum 4)

The Honourable Senators:

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*
 The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*
 and

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE



SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 25 mars 1987

Fascicule N° 5

RAPPORT DU COMITÉ

La politique fédérale en
matière d'enseignement
postsecondaire

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 25, 1987

Issue No. 5

REPORT OF THE COMMITTEE

Federal Policy on
Post-Secondary Education

Finances nationales

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987



National Finance

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

Le mercredi 25 mars 1987
Fascicule No 5
RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:
La politique fédérale en
matière d'enseignement
postsecondaire

Wednesday, March 25, 1987
Issue No. 5
REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:
Federal Policy on
Post-Secondary Education

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 25, 1987

Le mercredi 25 mars 1987

Issue No. 6

Complete proceedings on:

The examination of Bill C-40:
"An Act to provide borrowing authority"

Fascicule n° 6

Seul et unique fascicule concernant:

L'examen du Projet de loi C-40:
«Loi portant pouvoir d'emprunt»

APPEARING:

The Honourable Tom Hockin, P.C., M.P.,
Minister of State (Finance)

COMPARAÎT:

L'honorable Tom Hockin, c.p., député,
ministre d'État (Finances)

EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 24, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-40, An Act to provide borrowing authority.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 24 mars 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur le motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-40, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 25, 1987
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Cogger, Doody, Haidasz, Hicks, Kelly, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Flynn, Petten, and Sinclair. (3)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Tom Hockin, P.C., M.P., Minister of State (Finance). *From the Department of Finance:* Mr. Gordon King, Acting Director, Financial Sector Policy Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 24, 1987, examined Bill C-40 "An Act to provide borrowing authority".

The Chairman invited an opening statement from the Minister, following which he and Mr. King answered questions.

It was agreed that the Bill be reported without amendment but with comment.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 MARS 1987
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Cogger, Doody, Haidasz, Hicks, Kelly, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Flynn, Petten et Sinclair. (3)

Représentant le Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: L'honorable Tom Hockin, c.p., député, ministre d'État (Finances). *Du ministère des Finances:* M. Gordon King, directeur suppléant, Direction de la politique du secteur financier.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 mars 1987, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-40 «Loi portant pouvoir d'emprunt».

Le président invite le ministre à faire une déclaration préliminaire après quoi, aidé de M. King, il répond aux questions.

Il est convenu de faire rapport de ce projet de loi sans modification, mais avec commentaires.

À 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 25, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-40, An Act to provide borrowing authority, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 24, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following comments:

Various procedural matters were raised with the Minister. The Minister suggested that he would be prepared to meet with interested members of Parliament to consider the logistics related to these procedural matters and to determine whether they could be improved.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 25 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-40, Loi portant pouvoir d'emprunt, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 24 mars 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification, tout en y ajoutant les commentaires suivants:

Diverses questions de procédure furent abordées avec le ministre. Il se dit disposé à rencontrer les membres du Parlement pour examiner le calendrier afférent à ces questions de procédure pour établir s'il y a un moyen de les améliorer.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 25, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-40, to provide borrowing authority, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (Saurel) (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine Bill C-40, an Act to provide borrowing authority. Appearing before us this morning is the Honourable Tom Hockin, P.C., Minister of State (Finance). With him from the Department of Finance are Mr. Gordon King, Director General, Financial Sector, Policy Branch and Mr. Louis Langlois, Director, Fiscal Policy Division.

I understand Mr. Hockin has a short opening statement and I would ask him to proceed.

The Honourable Tom Hockin, P.C., Minister of State (Finance): Thank you. Mr. Chairman. I know that honourable senators have been following this bill closely and they are thoughtful and careful observers of these matters, so I want to be able to answer any concerns they have and perhaps learn from them. Before I do that, however, I would like to make this statement so as to put into context what we are trying to do here, from my perspective, as regards the Borrowing Authority Act, 1986-87 (No. 2) and the Borrowing Authority Act, 1987-88. I would like to explain briefly the contents of this bill and to set out the current situation with respect to borrowing authority. After those comments, I would like to meet some of the concerns that senators expressed last night in debate and any other questions they might have.

Under the Financial Administration Act, statutory borrowing authority must be obtained from Parliament in order for the government to increase its outstanding debt. Part IV, section 36 of the Financial Administration Act states that "no money should be borrowed or security issued by or on behalf of Her Majesty without the authority of Parliament." This section refers only to the raising of new funds, as we all know, because pursuant to section 38, the government has continuing authority to raise funds to repay maturing debt. I should also refer to section 39 of the act, since this was mentioned last night, in support of part of what we are looking at this morning, since it applies to the present bill.

Section 39 provides for short term, temporary borrowing by the government, that the term of the borrowing may not exceed six months and that each borrowing requires approval by the Governor in Council. Part I, subclause 2.(1) of Bill C-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 25 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été déferé le projet de loi C-40, Loi portant pouvoir d'emprunt, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (Saurel) (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous amorçons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-40, Loi portant pouvoir d'emprunt. Nous avons avec nous ce matin, l'honorable Tom Hockin, c.p., ministre d'État (Finances), qui est accompagné de deux hauts fonctionnaires de son ministère, à savoir M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier, et M. Louis Langlois, directeur, Division de la politique fiscale.

Je pense que M. Hockin a l'intention de faire une brève déclaration préliminaire. Je le prierais donc de bien vouloir prendre la parole.

L'honorable Tom Hockin, c.p., ministre d'État (Finances): Merci beaucoup, monsieur le président. Sachant que les honorables sénateurs ont étudié de près le projet de loi et les connaissant comme des observateurs réfléchis et attentifs de ces questions, j'espère bien que je serai en mesure de répondre à toutes leurs questions et peut-être même que j'apprendrai quelque chose à leur contact. Avant de procéder, j'aimerais toutefois faire une déclaration pour replacer dans leur contexte les mesures que nous entendons prendre et vous donner mon point de vue sur la Loi n° 2 de 1986-1987 sur le pouvoir d'emprunt et la Loi de 1987-1988, également sur le pouvoir d'emprunt. J'aimerais d'abord vous expliquer brièvement le contenu de ce projet de loi et décrire la situation actuelle en ce qui concerne les autorisations d'emprunt que nous demandons. Après ces commentaires, il me fera plaisir de répondre aux questions que les sénateurs ont soulevées hier soir au cours de leur débat, de même qu'à toute autre question qu'ils pourraient avoir à l'esprit.

En vertu de la Loi sur l'administration financière, le gouvernement doit obtenir l'autorisation du Parlement pour contracter des emprunts qui augmenteront sa dette courante. L'article 36 de la partie IV de la Loi sur l'administration financière établit qu'«Aucune somme d'argent ne doit être empruntée ni aucun titre émis par sa Majesté ou en son nom sans l'autorisation du Parlement.» Cet article ne fait référence qu'aux nouveaux crédits, comme vous le savez sans doute, car aux termes de l'article 38, le gouvernement peut toujours emprunter des fonds pour rembourser des titres de dettes qui arrivent à échéance. Je vous réfère également à l'article 39 de la Loi, vu qu'il a été mentionné hier soir, pour bien vous faire comprendre l'aspect de la question dont nous traitons ce matin, qui a une incidence sur ce projet de loi.

L'article 39 dispose que pour une courte période, le gouvernement peut temporairement emprunter des fonds, plus exactement pour une période d'au plus six mois, et qu'en tout temps, cet emprunt doit être autorisé par le gouverneur en con-

[Text]

40 seeks \$3.6 billion in supplementary borrowing authority for the 1986-87 fiscal year, the fiscal year that ends on March 31, 1987. This amount is equal to the borrowing authority used to finance the increase in official U.S. dollar reserves from the beginning of the fiscal year to January 31, 1987. Senators may wish to refer to an article in the business section of today's *Globe and Mail*, in which Ron Anderson writes about the unusually volatile exchange markets, not just in Canada but internationally. of course, that underlies the amount in this particular instance.

Let me explain why the government is seeking supplementary borrowing authority at this time. The main reason is the impact on the government's borrowing operation of a very substantial increase in official foreign exchange reserves as a result of actions taken by the government to maintain an orderly exchange market in the face of upward pressure on the Canadian dollar in January and February. The international volatility of the exchange market is outlined in this newspaper article, but we were particularly hard pressed, with our dollar moving up, to deal in a major way in this market at the beginning of the year.

Honourable senators should be aware that, as I mentioned earlier, the \$3.6 billion of supplementary borrowing authority being sought in this bill is equal to the borrowing authority used to finance the increase in the official reserves to the end of January. In fact, the equivalent figure to the end of February would have been \$4 billion, so January alone was a massive month for dealings in the exchange account.

As senators are all aware, the government does have a non-lapsing reserve of \$2 billion carried forward from borrowing authority legislation in 1984-85. It is there; it has been carried forward; it is non-lapsing, but this reserve is not enough. The government is therefore seeking supplementary borrowing authority now to help restore this \$2 billion reserve and to provide the flexibility to respond to any further exchange market intervention that may be required before the fiscal year-end. It is not enough because of the extreme volatility of the exchange market. Subclause 2.(2) of Bill C-40 provides for the cancellation on March 31, 1987, of all supplementary borrowing authority granted, to the extent that it has not been used in 1986-87 and to the extent that it exceeds borrowing undertaking between February 18, 1987, and April 1, 1987, pursuant to section 39 of the Financial Administration Act. For those honourable senators who are concerned about the matters of expiration, cancellation and sunset clauses, that is there.

The government exhausted borrowing authority available for 1986-87 early in March and, in order to ensure that fiscal year-end cash balances would be at a workable level, used the authority provided by section 39 to raise up to \$600 million

[Traduction]

seil. Dans le paragraphe 2.(1) de la partie I du projet de loi C-40, le gouvernement demande au gouverneur en conseil de l'autoriser à emprunter 3,6 milliards de dollars de plus pour finir l'année financière 1986-1987, soit celle qui se termine le 31 mars 1987. Cette somme correspond au montant d'emprunt déjà autorisé, qui a été utilisé pour acheter des devises américaines entre le 1^{er} avril 1986 et le 31 janvier 1987. J'invite les sénateurs à se reporter à un article de la section financière du *Globe and Mail* d'aujourd'hui, dans lequel Rod Anderson parle de la volatilité inhabituelle du marché des changes, non seulement au Canada mais partout dans le monde. Naturellement, on peut y trouver une justification de l'emprunt dont nous demandons l'autorisation ici.

J'aimerais maintenant vous expliquer pourquoi le gouvernement demande une autorisation d'emprunt supplémentaire à ce moment-ci de l'année. La principale raison de cet emprunt tient à l'augmentation considérable qu'ont enregistrée les réserves officielles en devises étrangères suite aux mesures prises par le gouvernement pour maintenir un certain ordre sur le marché des changes, compte tenu des pressions à la hausse exercées sur le dollar canadien en janvier et en février. Cet article décrit l'instabilité qui caractérise le marché des changes au niveau international. Au début de l'année, nous étions particulièrement coincés, avec la hausse du dollar, et nous avons été obligés d'intervenir massivement pour régulariser les cours.

Les honorables sénateurs devraient savoir, comme je l'ai mentionné plus tôt, que les 3,6 milliards de dollars d'emprunt supplémentaire dont nous demandons l'autorisation dans ce projet de loi équivalent à la somme empruntée pour financer la reconstitution de nos réserves en devises étrangères à la fin de janvier. De fait, pour les mêmes besoins, il aurait fallu 4 milliards de dollars pour nous rendre jusqu'à la fin de février. On peut donc voir qu'en janvier, il y a eu énormément de transactions dans nos opérations de changes.

Comme les sénateurs le savent sans doute tous, le gouvernement possède une réserve sans échéance de 2 milliards de dollars qui lui provient d'une autorisation d'emprunt qu'il a obtenue en 1984-1985. Cette réserve existe, elle peut être reportée, elle n'a pas d'échéance, mais elle n'est pas suffisante. Le gouvernement demande donc l'autorisation de contracter un emprunt supplémentaire afin de pouvoir la renflouer pour pouvoir disposer d'une marge de manœuvre suffisante et intervenir au besoin sur le marché des changes avant la fin de l'année financière. Cette réserve n'est pas suffisante en raison de la très grande instabilité des marchés des changes. Le paragraphe 2(2) du projet de loi C-40 prévoit l'annulation au 31 mars 1987, de toute autorisation d'emprunt supplémentaire qui n'aurait pas été utilisée en 1986-1987 et qui excède les engagements d'emprunt pris entre le 18 février et le 1^{er} avril 1987, conformément à l'article 39 de la Loi sur l'administration financière. Pour rassurer les sénateurs qui auraient des inquiétudes au sujet de l'expiration, de l'annulation ou de l'existence d'une disposition limitative, je puis leur dire que tout cela a été prévu.

Le gouvernement avait déjà épuisé, au début de mars, les sommes qu'il avait été autorisé à emprunter pour 1986-1987. Par conséquent, pour avoir assez de latitude d'ici la fin de l'année financière, il s'est prévalu de l'autorité que lui confère

[Text]

new cash at the treasury bill auction on March 5. Since then, we have not used section 39 because we have been able to have moderate increments at subsequent treasury bill auctions as a result of normal CSB redemptions and the paying out of the foreign currency maturity from official U.S. dollar holdings. This reduction in debt outstanding provides an equivalent amount of new borrowing authority.

The recent strength in the Canadian dollar, however, and the consequent purchase of foreign exchange have further depleted Canadian dollar balances. As a result, unless the borrowing authority currently being sought becomes available very soon, the government will have to make further use of section 39. There are problems with overusing that end of the market, as senators are aware. Thus, subclause 2.(2) ensures that any borrowing authority granted in Part I of the bill that is not used will be cancelled on March 31. I merely remind honourable senators of that.

Senators should be aware that funds borrowed under section 39 cannot be rolled over in the regular way, pursuant to section 8, but require new borrowing authority. Therefore, this clause also ensures that borrowing authority, to the extent that it equals funds borrowed pursuant to section 39 in 1986-87, can be carried forward into 1987-88 to roll over the maturing debt issued to build up cash balances in the current fiscal year. That is done, then, under subclause 2.(2) of this bill.

Under Part II, subclause 4.(1) of Bill C-40, the government is asking for \$24.3 billion of borrowing authority for the 1987-88 fiscal year. To get this straight, this amount is equal to the \$21.3 billion in financial requirements estimated for 1987-88—that is what we estimate will be the financial requirements for this coming fiscal year—and a \$3 billion non-lapsing reserve to cover contingencies, such as a further build-up in official reserves in 1987-88. So with this we are looking after the financial requirements that are needed because of the government's spending plans, and a \$3 billion non-lapsing reserve to cover contingencies such as a further build-up in official reserves.

In view of recent exchange market developments, I would argue that the \$3 billion reserve amount being sought is appropriate. For example, in the month of January alone about \$2.5 billion in borrowing authority was used as a result of exchange market operations. So in one month alone \$2.5 billion was used in the exchange market; and the proposed \$3 billion reserve will provide the government with the ongoing flexibility that is needed to rebuild its cash balances. We are into volatile exchange rates, and this increase is a consequence of that.

[Traduction]

l'article 39 et, le 5 mars dernier, il a décidé d'emprunter une somme supplémentaire de 600 millions de dollars en vendant des Bons du Trésor. Depuis lors, nous n'avons pas eu besoin de recourir de nouveau à l'article 39, les ventes des bons du trésor ayant connu une croissance modérée en raison du rythme normal des rachats d'obligations d'épargne et les dettes en devises étrangères qui arrivaient à échéance ayant été remboursées à partir des réserves en dollars américains. Cette réduction du solde de la dette augmente d'autant notre pouvoir d'emprunter.

La vigueur récente du dollar canadien et l'achat subséquent de devises étrangères ont contribué à épuiser davantage nos réserves en dollars canadiens. Par conséquent, s'il n'obtient pas cette autorisation au plus tôt, le gouvernement devra encore faire appel à l'article 39. Un recours abusif à cette disposition pourrait devenir problématique, comme les sénateurs ne l'ignorent sans doute pas. Le paragraphe 2(2) a donc pour effet d'annuler, à partir du 31 mars, les autorisations d'emprunt déjà consenties dans la partie I du projet de loi. Je vous signale ceci simplement pour que les honorables sénateurs en soient bien conscients.

Les sénateurs devraient savoir que les fonds empruntés aux termes de l'article 39 ne peuvent être reportés comme on le fait habituellement aux termes de l'article 8; ils doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation d'emprunt. Par conséquent, cette disposition nous garantit également que, dans la mesure où les autorisations demandées portent sur des sommes équivalent à celles empruntées en 1986-1987, aux termes de l'article 39, elles pourront être reportées en 1987-88 pour rembourser la dette contractée pour reconstituer les réserves monétaires pendant l'année financière en cours, lorsque celle-ci arrivera à échéance. Le gouvernement pourra alors se prévaloir du paragraphe 2(2) du projet de loi.

Aux termes du paragraphe 4.(1) de la partie II du projet de loi C-40, le gouvernement demande l'autorisation d'emprunter 24,3 milliards de dollars pour l'année financière 1987-1988. Plus précisément, cela veut dire que de ce montant, 21,3 milliards de dollars seront utilisés pour compenser les besoins financiers prévus pour 1987-1988—soit nos prévisions pour la prochaine année financière—et 3 milliards de dollars seront gardés dans une réserve permanente pour parer aux imprévus, par exemple pour reconstituer les réserves officielles en 1987-1988. Avec ce montant, nous comblerons donc les besoins financiers prévus pour l'exécution du programme de dépenses du gouvernement et nous nous constituerons une réserve courante de 3 milliards de dollars pour parer aux imprévus du genre de celui dont nous venons de parler.

Compte tenu de l'évolution récente du marché des changes, j'estime que cette réserve de 3 milliards de dollars sera suffisante. Par exemple, pour le seul mois de janvier, environ 2,5 milliards du montant pour lequel nous demandons une autorisation d'emprunt ont été utilisés pour effectuer des transactions sur le marché des changes. Nous prévoyons donc que la réserve de 3 milliards de dollars donnera au gouvernement la marge de manœuvre voulue pour reconstituer ses réserves monétaires. Les taux de change sont très fluctuants actuellement; voilà pourquoi nous demandons ces sommes supplémentaires.

[Text]

Finally, clause 4(2) of the bill provides that all unused borrowing authority granted by the Borrowing Authority Act 1987-88, to the extent that the unused authority exceeds \$3 billion, will be cancelled on March 31, 1988. This is the normal paragraph used in recent bills and will ensure that the non-lapsing reserve will be available for the next fiscal year if it is not used.

By way of conclusion, let me remind honourable senators that this government is committed to sizeable year-over-year reductions in the deficit and in the financial requirements. When we took office the deficit was over \$38 billion, and by the end of 1987-88 we will have reduced the deficit to just over \$29 billion, which is a reduction of 24 per cent in three years.

Similarly, when the government took office, the financial requirements, excluding foreign exchange requirements, were \$29.8 billion, and by the end of 1987-88 they will be cut to \$21.3 billion, which is a drop of 28.5 per cent when we talk about financial requirements over the same period.

That is all that I wish to say. I will now be happy to answer any questions you may have on the bill. I am aware of concerns expressed about timing, precedence, and so on. I will be happy to address any of those concerns in order that senators can know not only that the bill is necessary, and needed right away, but that any concerns expressed have been met.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I would like to remind honourable senators that at about 10 a.m. the minister will have to leave for a few minutes.

Mr. Hockin: For about three minutes.

The Chairman: He has to report to his caucus. He will then return. I now call upon Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. When the minister moved second reading of Bill C-40 in the other House, he provided that house with a table showing "Sources and Use of Borrowing Authority available to the Government of Canada, April 1, 1986 to February 28, 1987". Why was that table not made available to the Senate?

Senator Doody: I guess it was my fault. I have it and I should have tabled it. It was an oversight completely. Had the senator asked for it, I would have been only too happy to give it to him.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At that point I did not realize that there was such a table. It was only subsequently that I discovered that there was such a document and that it was not confidential.

The Chairman: If anyone here has that table, perhaps we could have it photocopied and distributed to the members.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, we do have the table and we can distribute it.

The Chairman: Then we will have it photocopied and distributed to those members who are present.

[Traduction]

Enfin, le paragraphe 4(2) du projet de loi mentionne que toute fraction inutilisée de l'emprunt maximal autorisé aux termes de la Loi portant pouvoir d'emprunt de 1987-1988, dans la mesure où celle-ci excédera 3 milliards de dollars, devra être annulée le 31 mars 1988. On a utilisé ici le même libellé que dans les derniers projets de loi. Il nous garantit que la réserve permanente sera encore disponible pendant la prochaine année financière si elle n'a pas été utilisée.

En conclusion, je rappelle aux honorables sénateurs que le gouvernement compte réduire sensiblement, d'année en année, son déficit et ses besoins financiers. Lorsque nous sommes arrivés au pouvoir, le déficit dépassait 38 milliards de dollars, et à la fin de 1987-1988, il sera à peine de 29 milliards, ce qui représente une réduction de 24 p. 100 en trois ans.

Parallèlement, les besoins financiers, mis à part ceux nécessaires à la reconstitution de la réserve en devises étrangères, étaient de 29,8 milliards de dollars et à la fin de 1988, ils seront ramenés à 21,3 milliards de dollars, ce qui représente une baisse de 28,5 p. 100 pendant la même période.

C'est tout ce que j'avais à dire. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions au sujet du projet de loi. Je crois savoir que certains d'entre vous s'inquiètent des délais et des priorités. Il me fera plaisir de leur donner des explications, car j'aimerais qu'ils sachent bien que l'adoption du projet de loi est nécessaire, sinon urgente, mais j'espérais surtout que tous leurs doutes soient dissipés.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que le ministre devra s'absenter, vers 10 heures, pour 3 à 5 minutes.

M. Hockin: J'ai besoin d'à peine trois minutes.

Le président: Il doit faire rapport à son caucus. Il nous reviendra ensuite. Je passe maintenant la parole à l'honorable sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci beaucoup, monsieur le président. Lorsque le ministre a déposé à la Chambre sa motion pour l'adoption en deuxième lecture du projet de loi C-40, il a déposé en même temps un tableau intitulé: «Sources et emploi du pouvoir d'emprunt à la disposition du gouvernement du Canada, du 1^{er} avril 1986 au 28 février 1987». Pourquoi ce tableau n'a-t-il pas été également déposé au Sénat?

Le sénateur Doody: C'est un peu de ma faute, je l'ai eu et j'aurais dû le déposer. Je l'ai oublié complètement. Si le sénateur l'avait demandé, il m'aurait fait plaisir de le lui remettre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À ce moment-là, je ne savais pas qu'il y avait un tel tableau. Ce n'est que plus tard que j'ai découvert l'existence de ce document, qui n'était pas confidentiel.

Le président: Si quelqu'un l'a en main, nous pourrions peut-être le photocopier et le distribuer aux membres.

M. Hockin: Monsieur le président, nous avons ici le tableau et nous pouvons le distribuer.

Le président: Nous le ferons donc photocopier et nous le remettrons aux membres qui sont présents ce matin.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May we talk first about the amounts. Assuming that you used all of the borrowing authority available, what was the total amount available for 1986-87 and under what headings?

Mr. Hockin: What do you mean by "under what headings"?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You had a non-lapsing portion from the previous year. That would be a distinct heading. You also had the money that was voted particularly for 1986-87, and then any other money from, let us say, the Foreign Exchange Fund.

Mr. Hockin: The borrowing authority that was provided by the Borrowing Authority Act 1986-87 was \$22.6 billion. The Borrowing Authority Act 1984-85, which is this \$2 billion non-lapsing authority which is carried into the current fiscal year, was \$2 billion. That gives us total borrowing authority available of \$24.6 billion. Do you want to know how it was used?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No. That is fine for the moment. The fact that you are coming back now for \$3.6 billion means that the anticipated amount was considerably below what in fact you needed.

Mr. Hockin: I will ask Mr. Gordon King to confirm this, but frankly it is because of what happened in January.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not going into the causes. I am simply looking at the bottom lines. I am not arguing that it is not justifiable. I am merely arguing that the estimate seems to have been wrong.

Mr. Gordon King, Director General, Financial Sector, Policy Branch, Department of Finance: No attempt is made to estimate the amount of borrowing authority that will be required for exchange fund operations. So, if you are referring to that part, there was not an estimate, because it is too difficult to estimate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There was no estimate?

Mr. King: There is no attempt to estimate. The \$2 billion contingency is a figure which it is hoped will cover that; but there is no attempt to estimate that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why is it that in this bill you are going to \$3 billion as a non-lapsing portion?

Mr. Hockin: We are doing that because the volatility of exchange rates requires it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But it refutes what Mr. King has just said.

Mr. Hockin: I think it is a little more accurate and open with Parliament to make an estimate which looks like it will be a little closer to reality, and that is what the \$3 billion represents.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvons-nous d'abord parler des montants? À supposer que vous ayez utilisé tous les emprunts qui vous avaient été accordés, j'aimerais savoir de quel montant total vous disposiez en 1986-1987 et comment il était ventilé.

M. Hockin: Qu'entendez-vous par «comment il était ventilé»?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Une portion du pouvoir d'emprunt sans échéance a été reportée à l'exercice courant. C'est un premier poste. Il y a ensuite les crédits qui ont été spécifiquement autorisés pour l'année 1986-1987; il y a également le fonds en devises étrangères.

M. Hockin: La Loi portant pouvoir d'emprunt de 1986-1987 autorisait le gouvernement à emprunter 22,6 milliards de dollars. Celle de 1984-1985, l'autorisait à emprunter 2 milliards de dollars, pour le pouvoir d'emprunt sans échéance de 2 milliards qui est reporté à l'année financière courante. Cela nous donne un pouvoir d'emprunt total disponible de 24,6 milliards. Voulez-vous savoir comment il a été utilisé?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non. Cela me satisfait pour le moment. Si vous exigez une autorisation d'emprunt de 3,6 milliards, peut-on en déduire que les sommes qui vous avaient été accordées étaient bien inférieures à celles dont vous aviez besoin en réalité.

M. Hockin: Je demanderais à M. Gordon King de vous confirmer ce renseignement, mais à vrai dire, ce besoin accru s'explique par les événements de janvier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas savoir les causes, je préfère m'en tenir aux conséquences. Je ne dis pas non plus que la demande n'est pas justifiée. Je signale simplement que les prévisions semblent avoir été faussées.

M. Gordon King, directeur général, direction de la politique du secteur financier, ministère des finances: On n'essaie pas de prévoir les montants qu'il faudra emprunter pour les opérations de changes. Si votre question concerne cet aspect, je vous signale qu'il n'y a pas eu de prévisions, car ces données sont trop difficiles à évaluer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il n'y a pas eu d'évaluation?

M. King: Non, nous croyons que le montant de 2 milliards de dollars suffira à absorber ces dépenses, mais nous n'établissons aucune prévision précise.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi, dans ce projet de loi, prévoyez-vous 3 milliards de dollars comme réserve permanente?

M. Hockin: Parce que la volatilité des taux de change l'exige.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais cela contredit ce que M. King vient tout juste de dire.

M. Hockin: Je pense qu'il faut être précis et franc et présenter au Parlement des prévisions qui sont un peu plus conformes à la réalité. C'est pourquoi nous avons prévu ce 3 milliards de dollars.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So there is an estimate.

Mr. Hockin: But it is not an estimate in any real sense, although globally it is a little closer to what is going to happen, if you talk about \$3 billion instead of \$2 billion—given the volatility of what we have seen in the last few months.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is the relationship between the amount taken under the borrowing authority for the purposes of foreign exchange adjustments and the amount taken under borrowing authority for the management of domestic debt? Are those separate accounts? Is there no partition between the two borrowing authorities?

Mr. Hockin: Senator, I appreciate your asking the question, because I too asked it all summer when I tried to come to terms with these accounts. They are not separate. Perhaps Gordon King can explain that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Before he does so, in order that his answer may be fully convincing, may I say that the reason I am asking it is that, if we respond to the government's quite convincing request for additional borrowing authority by reason of currency adjustment requirements, we are, by a side wind, as they used to say in constitutional law, increasing the amount of money available for domestic debt management.

Mr. Hockin: I understand the purport of your question. Mr. King, can you give an answer?

Mr. King: You are accurate in saying that the contingent amount is not partitioned. It can be used to meet swings in the exchange fund account or for other purposes. That I think has been the way borrowing authority has been handled for some number of years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The mere fact that it has been done that way in the past is not always conclusive that it is the right way. In effect, what we are doing is giving the Crown the right to borrow \$3.6 billion in the current fiscal year over and above the \$24.6 billion. I know that it is anticipated that \$2 billion of that will be carried forward, but it could be spent in the current fiscal year. It could be used—let us put it that way—in the current fiscal year.

Mr. Hockin: Mr. King, does that not also relate to the cash balance movements, of the Government of Canada beyond the exchange accounts?

Mr. King: I think it is important to pick up on the statement that it could be spent. It is important to realize that there is a distinction between borrowing and spending money. Money cannot be spent without the authority of Parliament. The contingent amount on the borrowing authority provides some flexibility to the government's debt management operation so that it can be run as efficiently and in as low-cost a manner as possible. But any spending has to be approved by Parliament.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous faites donc des prévisions.

M. Hockin: Il ne s'agit pas de prévisions proprement dites mais globalement, ce chiffre tient davantage compte de ce qui risque de se produire. Il est en effet plus réaliste de parler de 3 milliards de dollars que de 2 milliards — compte tenu de la volatilité des taux de change observée ces derniers mois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel est le lien entre le montant utilisé, en vertu de ce pouvoir d'emprunt, aux fins du rajustement des taux de change et celui qui doit servir à la gestion de la dette publique? S'agit-il de deux comptes distincts? Fait-on une distinction entre les deux?

M. Hockin: Je suis heureux, sénateur, que vous me posiez cette question, parce que je me la suis moi-même posée pendant tout l'été alors que j'essayais de me familiariser avec ces comptes. Effectivement, nous ne faisons pas de distinction, mais peut-être que M. King peut vous donner plus de précisions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avant qu'il ne le fasse, j'aimerais préciser que si j'ai posé cette question, c'est que j'ai l'impression que si nous acquiesçons à la demande fort convaincante du gouvernement d'accroître son pouvoir d'emprunt sous prétexte qu'il lui faut procéder à des rajustements du taux de change, nous nous trouvons à cautionner indirectement, comme on le dit souvent en langage constitutionnel, l'augmentation des fonds affectés à la gestion de la dette publique.

M. Hockin: Je comprends le but de votre question. Monsieur King, pouvez-vous répondre?

M. King: Vous avez raison d'affirmer que le montant affecté aux imprévus n'est pas réparti. Il peut tout aussi bien servir à absorber les fluctuations du Compte du fonds des changes qu'à d'autres fins. C'est à cela, je crois, que sert le pouvoir d'emprunt depuis un certain nombre d'années.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas parce que cela s'est fait par le passé, qu'il faut nécessairement en conclure que c'est la bonne façon de procéder. En fait, nous nous trouvons à autoriser la Couronne à emprunter 3,6 milliards de dollars pendant l'année financière en cours, en sus des 24,6 milliards de dollars déjà autorisés. Je sais que 2 milliards de dollars seront probablement reportés à l'année prochaine, mais il se pourrait aussi qu'ils soient dépensés pendant l'année financière en cours. C'est une possibilité.

M. Hockin: Monsieur King, cela ne dépend-il pas aussi des mouvements de trésorerie extérieurs aux opérations du Compte du fonds des changes?

M. King: Je pense qu'il est important de se rappeler que cet argent peut effectivement être dépensé. Il faut établir une distinction entre ce qui peut être emprunté et ce qui peut être dépensé. Nous ne pouvons dépenser sans l'autorisation du Parlement. Le pouvoir d'emprunt demandé donnera au gouvernement la marge de manœuvre nécessaire pour gérer la dette publique de la façon la plus efficace et la moins coûteuse possible. Il est cependant entendu que toute dépense devra d'abord être approuvée par le Parlement.

[Text]

Mr. Hockin: But it is right to say that there is no partition between the two.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): As Mr. Hockin said, in the last general election the question of the size of the deficit was pushed to the very front of the stage. Mr. Wilson implied that if the deficit could be brought down it would cure the situation of the economy. I realize that that is a caricature of the situation, but really that is the caricature that was put forward and a lot of people in the country believed it. On the other hand, there are those who say that this is like the simple doctor who believes that, if he can bring down the temperature of a patient, the patient will be well. So he plunges the patient into a cold bath and brings the patient's temperature down. Of course, the temperature falls way down and the patient dies. But since the temperature is down, the doctor pronounces the patient cured. It is the concentration on the size of the deficit as being the major economic problem of the country that pushes the question of the size of the deficit, and consequently the amount of the borrowing authority necessary for a fiscal year, right to the fore. That is why I am interested in the figures. Really what you are saying is that, for one reason or another, you are taking considerably more than the initial figures for fiscal 1986-87 would suggest were required. However, I will not press that point now.

Mr. Hockin: Just on that point—

Senator Flynn: Very good.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Now, don't offend Senator Flynn, because he wants the point dropped. It is characteristic of him.

Senator Flynn: And we might as well drop it because it is dead.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am quite prepared to drop the matter, Mr. Chairman.

Mr. Hockin: I do not know whether it is the thermometer or the furnace. The thermometer moves around, but the cash requirements have dropped from \$29 billion to \$21 billion as a result of deficit cutting measures in the last two and a half years. Those are real figures. They are not just thermometer figures.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Since you persist, the arguments have already been put on the record in the other place that much of that reduction has been effected at the cost of various groups, such as the Government of the Province of Quebec—but we will not go into that—you know that—and other groups in the country, for example, veterans.

Senator Simard: Stooges.'

Senator Flynn: Your argument yesterday about the estimates on the borrowing authority was better. But everything is relevant, if you say so.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us move on to the next fiscal year. What is the total amount that will be

[Traduction]

M. Hockin: Mais il est exact de dire qu'il n'y a aucune distinction entre les deux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Comme l'a souligné M. Hockin, la question de l'ampleur du déficit à monopolisé tous les débats, au cours de la dernière campagne électorale. Selon M. Wilson, la réduction du déficit est la solution à tous nos problèmes économiques. C'est peut-être là une façon un peu simpliste de voir les choses, mais c'est tout de même sous cet aspect caricatural qu'elle nous a été présentée et une grosse partie du public a cru cela. Il y a par ailleurs ceux qui croient que cette vision de la réalité est un peu naïve. C'est un peu comme ce médecin qui croit pouvoir guérir son patient en faisant baisser sa température. Il plonge donc le patient en question dans un bain glacé et parvient effectivement à faire baisser sa température. Bien entendu, le patient meurt quand même. Pourtant, le docteur persiste à croire qu'il a guéri son malade parce qu'il a fait baisser sa température. Le fait de prétendre que l'ampleur du déficit constitue notre principal problème économique a inévitablement pour effet de reporter l'attention sur le pouvoir d'emprunt nécessaire pour une année financière donnée. C'est pourquoi je suis si intéressé aux chiffres. Vous expliquez, que pour une raison ou pour une autre, vous avez besoin de considérablement plus d'argent que ne le laissent entrevoir les chiffres initialement prévus pour l'année financière 1986-1987. Je ne vais toutefois pas insister sur ce point pour l'instant.

M. Hockin: Juste sur ce point —

Le sénateur Flynn: Très bien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): N'allez pas offenser le sénateur Flynn, parce qu'il ne veut pas discuter ce point. C'est bien de lui, cela.

Le sénateur Flynn: Peut-être pourrions-nous aussi laisser tomber la question parce qu'elle a été vidée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suis prêt à laisser tomber cette question, monsieur le président.

M. Hockin: Je ne sais pas si je dois parler de thermomètre ou de chaudière. Le mercure varie, mais les besoins en capitaux ont diminué de 29 à 21 milliards de dollars par suite des compressions budgétaires effectuées au cours des 30 derniers mois. Ce sont là des chiffres réels. Ce ne sont pas juste des lectures de thermomètre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puisque vous insistez, je vous dirai que certains de nos collègues députés ont déjà souligné dans l'autre endroit que l'essentiel de ces compressions avait été effectué au détriment notamment du gouvernement de la province de Québec—mais nous n'allons pas revenir là-dessus, puisque vous êtes au courant de cela—, et d'autres groupes comme les anciens combattants.

Le sénateur Simard: Mouchard!

Le sénateur Flynn: Votre argument d'hier au sujet des prévisions concernant le pouvoir d'emprunt est meilleur. Mais puisque vous le dites, tout est pertinent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Examinons maintenant la prochaine année financière. En supposant que ce projet de loi sera adopté de quel montant total disposera le

[Text]

available to the government in borrowing authority for fiscal 1987-88, assuming that this bill passes?

Mr. Hockin: It is \$24.3 billion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And is there any carryover from the current fiscal year?

The Chairman: Does that include the \$2 billion?

Senator Haidasz: The \$3 billion.

The Chairman: No, the \$2 billion.

Mr. Hockin: Mr. King, does that include the \$3 billion or the \$2 billion?

Mr. King: Are you wondering about the borrowing authority for next year?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, including any non-lapsing amounts for this year.

Mr. King: There is provision in subclause 2(2) of the bill for cancellation of part of the \$3.6 billion, if that should be the case. The borrowing authority would not be cancelled if it were used this year, and it will not be cancelled for the amounts equal to the use of section 39.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am asking how much.

Mr. King: There is a formula in the bill. If you want to know how much of section 39 has been used to date, the answer is \$600 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in saying that you are telling us that on the basis of the use of section 39 to date there will be a \$600-million addition to the permanent borrowing authority for next year? That it can be rolled over?

Mr. King: Yes, it will be part of the \$3.6 billion that is granted.

Senator Flynn: It is not over.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There is no suggestion that it is over.

Senator Flynn: It is not too clear.

Mr. King: The amount of \$3.6 billion is granted—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand that.

Mr. King: . . . but part is not cancelled.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How much above the \$600 million can you carry over by reason of legislation now on the books? How much is non-lapsing? Earlier you talked about restoring the \$2 billion.

Mr. King: That non-lapsing amount has been used up essentially at this stage.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But let us say that, if the bill were to pass today, you could go out and bor-

[Traduction]

gouvernement, en fait de pouvoir d'emprunt pour l'année financière 1987-1988?

M. Hockin: De 24,3 milliards de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il un report de l'année financière en cours?

Le président: Ce montant comprend-t-il le 2 milliards de dollars?

Le sénateur Haidasz: Vous voulez dire le 3 milliards de dollars.

Le président: Non, le 2 milliards de dollars.

M. Hockin: Monsieur King, est-ce que ce montant comprend le 3 milliards ou le 2 milliards de dollars?

M. King: Voulez-vous parler du pouvoir d'emprunt pour la prochaine année?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, compte tenu du montant des emprunts sans échéance pour cette année.

M. King: Il existe une disposition au paragraphe 2(2) du projet de loi qui permet d'annuler une partie de ce 3,6 milliards de dollars, si cela est nécessaire. Le pouvoir d'emprunt ne sera pas annulé s'il est utilisé cette année. Il ne sera pas non plus annulé pour les emprunts faits en vertu de l'article 39.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel est ce montant au juste?

M. King: Il y a une formule dans le projet de loi. Si vous voulez savoir à combien s'élève le montant utilisé jusqu'ici en vertu de l'article 39, la réponse est 600 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je comprends bien, vous nous dites que, compte tenu du montant emprunté jusqu'ici en vertu de l'article 39, 600 millions de dollars s'ajouteront au pouvoir d'emprunt permanent pour la prochaine année et pourront être reportés?

M. King: Oui, ce montant fera partie des 3,6 milliards de dollars autorisés.

Le sénateur Flynn: Il n'est pas en sus.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Personne ne dit que c'est le cas.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas très clair.

M. King: Le montant de 3,6 milliards de dollars est autorisé—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je comprends cela.

M. King: . . . mais une partie n'en est pas annulée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel montant la loi vous permet-elle, de reporter dans les livres, en sus de ces 600 millions de dollars? Quelle proportion de ce montant est constituée d'emprunts sans échéance? Vous avez parlé de tôt de reconstituer la réserve de 2 milliards de dollars.

M. King: Il ne reste presque rien de ce montant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais supposons que ce projet de loi soit adopté aujourd'hui, vous pour-

[Text]

row up to \$3.6 billion, and you could then carry \$2 billion in addition to the \$600 million over into the next fiscal year.

Mr. King: That is not my understanding of the bill.

Mr. Hockin: Part II of the bill calls for a termination of that authority at the end of the fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But under the previous borrowing authority act you have authority to carry over \$2 billion. You do not segregate that amount.

Mr. King: To the extent that it has not been used; but it has been used up.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that money is exhausted?

Mr. King: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you only have two packages of borrowing authority going into the fiscal year. You have the money that you have already borrowed under section 39, or may borrow before the bill becomes law, together with the \$24.3 billion.

Mr. King: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, do you think we ought to wait for the minister?

The Chairman: In the area of technical points, perhaps Mr. King is able to answer questions and we can pick up the other points when the minister returns. He will be back in three or four minutes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps, Mr. Chairman, I can yield the floor to someone else at this point and wait until the minister returns. Other senators may have technical points they wish to ask questions about.

The Chairman: Senator Sinclair, do you wish to commence your questioning?

Senator Sinclair: I will wait until the minister returns, Mr. Chairman.

Senator Flynn: Mr. King, you have mentioned that the government has borrowed \$600 million under section 39 of the Financial Administration Act?

Mr. King: That is correct.

Senator Flynn: With this authority under clause 2, you will of course refund the remainder of this borrowing—or at least it is part of the \$3.6 billion?

Mr. King: That is right. For technical reasons, in effect, that borrowing authority requirement is funds which are raised this year for requirements this year, but because of the way the Financial Administration Act works it will add to a requirement for borrowing authority in the following fiscal year when it comes due. Therefore, the bill is designed so that, for the borrowing done this year to meet this year's financial requirements, the borrowing authority that is required to roll that

[Traduction]

rez alors emprunter jusqu'à 3,6 milliards de dollars et reporter 2 milliards de dollars pour la prochaine année financière, en sus des 600 millions de dollars.

M. King: Ce n'est pas ainsi que je comprends le projet de loi.

M. Hockin: La Partie II du projet de loi prévoit que ce pouvoir d'emprunt prendra fin au terme de l'année financière en cours.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais en vertu du projet de loi portant pouvoir d'emprunt adopté l'an dernier, vous pouvez reporter 2 milliards de dollars. Vous ne divisez pas ce montant.

M. King: Dans la mesure où il n'a pas été utilisé, mais dans ce cas-ci, il n'en reste rien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cet argent a donc été entièrement dépensé?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous ne pouvez donc exercer votre pouvoir d'emprunt que de deux façons. Vous avez d'abord l'argent déjà emprunté en vertu de l'article 39, ou bien vous pouvez emprunter avant que le projet de loi ne soit adopté, en sus des 24,3 milliards de dollars.

M. King: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, croyez-vous que nous devrions attendre le ministre?

Le président: Peut-être pouvons-nous nous en tenir pour l'instant aux aspects techniques, sur lesquels M. King est en mesure de nous renseigner, et attendre le retour du ministre pour poser nos autres questions. Il devrait être ici dans trois ou quatre minutes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être, monsieur le président puis-je laisser la parole à quelqu'un d'autre jusqu'au retour du ministre. Les autres sénateurs ont peut-être des questions à poser sur des points techniques.

Le président: Sénateur Sinclair, voulez-vous prendre la parole en premier?

Le sénateur Sinclair: Je vais attendre le retour du ministre, monsieur le président.

Le sénateur Flynn: M. King, vous avez mentionné que le gouvernement a emprunté 600 millions de dollars en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'administration financière?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Avec le pouvoir que confère l'article 2, vous pourrez bien sûr rembourser le reste de cet emprunt—ou du moins une partie des 3,6 milliards de dollars?

M. King: C'est exact. Pour des raisons techniques, ce pouvoir d'emprunt s'applique, en effet, à des fonds dont nous avons besoin pour cette année. Mais étant donné la façon dont fonctionne la Loi sur l'administration financière, ces fonds s'ajoutent au pouvoir d'emprunt pour la prochaine année financière lorsqu'ils arrivent à échéance. Le projet de loi est donc conçu de façon que l'emprunt nécessaire pour satisfaire aux besoins financiers de cette année, c'est-à-dire le pouvoir

[Text]

debt over will not be cancelled but will be preserved into the following year.

Senator Flynn: Are those borrowings on a basis of six months or less?

Mr. King: Yes.

Senator Flynn: The \$600 million is due when, approximately?

Mr. King: It was three-month and six-month treasury bills. I cannot remember the exact split between the three- and the six-months, but part of it we will do in three months and part of it we will do in six months.

Senator Flynn: When you use this borrowing authority under clause 2, you will be making provision to repay this \$600 million borrowed under section 39?

Mr. King: Yes. It really relates to the cancellation provision, which I am sure honourable senators will recall. It was, in fact, the Senate that suggested to the government that they should put provisions in the bill to cancel outstanding borrowing authority so as to keep the situation as clear as possible. I admit the borrowing authority area is a little complex and confusing. However, those cancellation provisions are in there, I think, in response to concerns that senators have expressed in the past.

Senator Flynn: Turning now to subclause (2) of clause 2, do you expect to use all of this borrowing authority before the end of the fiscal year? In other words, before April 1?

Mr. King: You are referring to the \$3.6 billion?

Senator Flynn: Yes.

Mr. King: It probably would not all be used. Part of it would be cancelled, I would expect.

Senator Flynn: Do you have any figure on how much will remain unused and will lapse on April 1?

Mr. King: It depends to some extent on the fate of this bill and when it passes. Right now, if the bill were to pass before Thursday, there is approximately \$1.350 billion of treasury bills which would be auctioned which would use borrowing authority. That also would be charged.

Senator Flynn: If the bill passes before Thursday, you intend to use that, but, in doing so, will you have exhausted your authority at that point?

Mr. King: No, that would not exhaust the \$3.6 billion.

Senator Flynn: Supposing, again, that the bill received Royal Assent on Thursday, what do you expect would remain unused on April 1?

Mr. King: That will depend on what other operations there are. There is very little time left in the year.

[Traduction]

d'emprunt nécessaire pour reporter la dette, ne soit pas annulé mais continue de s'appliquer pour la prochaine année financière.

Le sénateur Flynn: L'échéance de ces emprunts est-elle inférieure à six mois?

M. King: Oui.

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous dire approximativement à quel moment les 600 millions de dollars arrivent à échéance?

M. King: Cet emprunt est constitué de bons du Trésor qui arrivent à échéance dans trois ou six mois. Je ne peux me rappeler les chiffres exacts, mais je sais qu'une partie arrive à échéance dans trois mois et une autre partie dans six mois.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous exercez ce pouvoir d'emprunt conféré par l'article 2, vous prenez des dispositions pour rembourser ces 600 millions de dollars empruntés en vertu de l'article 39?

M. King: C'est exact. Tout cela dépend vraiment des dispositions relatives à l'annulation dont, je suis sûr, les honorables sénateurs se souviennent. C'est, en fait, le Sénat qui a suggéré au gouvernement de prévoir dans le projet de loi des dispositions permettant d'annuler l'encours du pouvoir d'emprunt de façon que la situation soit aussi claire que possible. J'admets que toute la question du pouvoir d'emprunt est un peu complexe et floue. Toutefois, ces dispositions relatives à l'aliénation ont été prévues en réponse, je crois, aux préoccupations exprimées par les sénateurs par le passé.

Le sénateur Flynn: Reportons-nous maintenant au paragraphe 2(2), comptez-vous utiliser tout ce pouvoir d'emprunt avant la fin de l'année financière, c'est-à-dire, avant le 1^{er} avril?

M. King: Vous voulez parler des 3,6 milliards de dollars?

Le sénateur Flynn: Oui.

M. King: Probablement que non. Une partie sera sans doute annulée.

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous nous donner des chiffres précis quant au montant qui restera inutilisé au 1^{er} avril?

M. King: Tout dépend du sort qui sera réservé à ce projet de loi. Si le projet de loi est adopté avant jeudi, environ 1,35 milliard de dollars de bons du Trésor seront vendus aux enchères; ce qui aura pour effet d'entamer le pouvoir d'emprunt. Il faudra aussi tenir compte de cela.

Le sénateur Flynn: Si le projet de loi est adopté avant jeudi, vous avez l'intention de vous en servir, mais ce faisant aurez-vous épuisé votre pouvoir d'emprunt?

M. King: Non, tous les 3,6 milliards de dollars ne seraient pas épuisés.

Le sénateur Flynn: Si, par exemple, je le répète, le projet de loi recevait la sanction royale jeudi, quelle portion de ce pouvoir resterait-il le 1^{er} avril?

M. King: Cela dépendra des autres opérations. Il reste très peu de temps avant la fin de l'année financière.

[Text]

Senator Flynn: I would imagine that the Department of Finance has a program at this point, even if it is only a contingency plan.

Mr. King: Senator, in the area where there are sort of announced amounts, the only announced amount of financing at this point is the treasury bill amount.

Senator Flynn: Very well.

The Chairman: Senator Flynn, may I ask a question here? Mr. King, having been with the Standing Senate Committee on National Finance for quite some time now, it would seem to me that this is the first time that the Department of Finance is using section 39 in a borrowing bill or is even mentioning section 39. Is this a new approach or are we into something new for the future? What are we doing?

Mr. King: I think it is, in a sense, an attempt to be responsive to concerns which both houses have expressed with respect to trying to keep a fairly close control over the amount of borrowing authority the government has available to it in an attempt to have the contingent amount clearly understood and clearly limited. The particular process in the bill ensures that any excess borrowing authority is cancelled, in the sense that, if it is not either used this year directly or used indirectly, because of the way in which section 39 operates, it is cancelled.

The Chairman: It is something new, in any event, in the bill.

Mr. King: Yes, that particular process is there because at the time the bill was being drafted it was anticipated that section 39 would have to be used.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, what is new is the reference to section 39 at the end of clause 2 in Part I.

The Chairman: Senator Stewart, the minister has returned; or perhaps, Senator Flynn, you would like to carry on?

Senator Flynn: No, I do not want to interrupt the relevant questioning that Senator Stewart was carrying on.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you very much, Senator Flynn. That is gracious of you.

Senator Flynn: As usual.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I should say as gracious as you usually are.

How did you achieve the amount to be available for 1987-88? Perhaps if I could lead you, is it correct to say that the figure of \$24.3 billion to be provided in borrowing authority for the coming fiscal year was achieved in the following way? First, looking at the budget papers, we find that the anticipated expenditures were \$122.6 billion; that the anticipated budgetary revenues were \$93.2 billion for a deficit of \$29.3 billion.

Then, from that, we deduct the result of the non-budgetary transactions, \$8 billion, and we end up with a financial requirement of \$21.3 billion. Is that correct?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: J'imagine que le ministère des Finances a prévu un programme, ne serait-ce qu'un plan d'urgence.

M. King: Sénateur, le seul montant qu'on publie en ce moment est celui qui concerne les bons du trésor.

Le sénateur Flynn: Fort bien.

Le président: Sénateur Flynn, pourrais-je poser une question à ce sujet? M. King, ayant fait partie du Comité sénatorial permanent des finances nationales depuis assez longtemps, il me semble que c'est la première fois que le ministère des Finances a recours à l'article 39 dans un projet de loi portant pouvoir d'emprunt ou même qu'on fasse mention de cette disposition. Est-ce une nouvelle façon de procéder, ou devons-nous nous attendre à quelque chose de nouveau pour l'avenir? Que faisons-nous?

M. King: Je pense qu'on veut, dans un certain sens, donner satisfaction aux deux chambres qui avaient exprimé le désir d'exercer un contrôle assez ferme sur l'importance du pouvoir d'emprunt du gouvernement de façon qu'il soit clairement compris et nettement limité. Le projet de loi prévoit en effet que tout pouvoir d'emprunt excédentaire sera annulé. S'il n'est pas directement ou indirectement utilisé cette année, en raison de ce que dispose l'article 39, il sera annulé.

Le président: De toute façon, c'est quelque chose de nouveau dans le projet de loi.

M. King: Oui, parce qu'au moment de sa rédaction on prévoyait que l'article 39 serait utilisé.

M. Hockin: Monsieur le président, ce qui est nouveau, c'est la mention de l'article 39 à la fin de l'article 2 dans la Partie I.

Le président: Sénateur Stewart, le ministre est de retour. Peut-être voudriez-vous poursuivre sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Non, je ne veux pas interrompre l'intéressante interrogation du sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci beaucoup, sénateur Flynn. Vous êtes très aimable.

Le sénateur Flynn: Comme d'habitude.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je devrais dire aussi aimable qu'à l'habitude.

Comment en êtes-vous arrivé au montant réclamé pour 1987-1988? Peut-être, si je puis vous aider, est-il correct de dire que le chiffre de 24,3 milliards de dollars qui représente le pouvoir d'emprunt pour la prochaine année financière a été obtenu de la façon suivante: premièrement, en examinant les documents budgétaires, nous constatons que les dépenses prévues sont de 122,6 milliards de dollars et que les recettes sont de 93,2 milliards de dollars, soit un déficit de 29,3 milliards de dollars.

Puis, nous déduisons le produit des transactions non budgétaires, soit 8 milliards de dollars, et nous obtenons des besoins de financement de l'ordre de 21,3 milliards de dollars, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Hockin: Yes, \$21.3 billion for government program spending and then \$3 billion for the contingencies.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactly, \$3 billion for the non-lapsing contingencies for a total of \$24.3 billion.

Is that figure on expenditures firm? Let me put it this way: We have Supplementary Estimates (A) for \$700 million for Vote 35a of the Department of Agriculture. Is that included in that \$21.3 billion of financial requirement? Is that covered there?

Mr. Hockin: Yes it is. One thing I might mention is that the supplementary estimates for the government for this year—the document which you hold—is about the size of the Orillia telephone book, or perhaps not even that thick. In any event, it is very standard compared to the supplementary estimates we used to see in the 1970s, which was as big as the Toronto telephone book.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but we are talking about a supplementary estimate here which is presented before Parliament as dealing with a request for supply based on the main estimates.

Mr. Hockin: The point I was trying to make is that supplementary estimates have been so carefully restricted that I think their overall number is much more predictable.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not interested in the size of the book; I am interested in the fact that \$700 million is being sought prior to the voting of interim supply. Is that \$700 million included in the amount of financial requirement which was put forward on February 18?

Mr. Hockin: Yes, it is part of the 1987-88 requirements, and let me explain that further. Under the column "Total envelopes", the expenditure is \$121, 330 million, and under the column "Reserves not Allocated by Envelope", there is \$2,380 million, and in that there is \$700 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What document are you referring to?

Mr. Hockin: I am referring to the 1987-88 Estimates, Part I, the Government Expenditure Plan, page 9. I was referring to the figures that are indicated in blue ink.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And you are saying that that \$700 million is in the column headed "Reserves not allocated by envelope"?

Mr. Hockin: Yes. That is the way the supplementary estimates always go.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is helpful.

Mr. Chairman, I have some questions concerning the procedure the government is following respecting this matter, but I suspect other members of the committee have questions with regard to the content of the legislation. I think I should yield now and allow other senators to ask questions concerning money.

[Traduction]

M. Hockin: Oui, 21,3 milliards de dollars pour le programme des dépenses du gouvernement et, ensuite, 3 milliards de dollars pour les imprévus.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactement, 3 milliards de dollars sans échéance pour les imprévus, pour un total de 24,3 milliards de dollars.

Ce chiffre des dépenses est-il ferme? Ainsi, nous avons un budget supplémentaire (A) de 700 millions de dollars au regard du crédit 35a du ministère de l'Agriculture, ce montant est-il compris dans les 21,3 milliards de dollars représentant les besoins de financement?

M. Hockin: Oui. Je devrais aussi mentionner que le budget supplémentaire du gouvernement cette année, ce document même que vous tenez en main, est à peu près aussi gros que le bottin téléphonique d'Orillia. De toute façon c'est un budget supplémentaire tout à fait normal par rapport à ceux que nous avons l'habitude de voir dans les années 70 et qui étaient aussi volumineux que le bottin téléphonique de Toronto.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais nous parlons ici d'un budget supplémentaire qui est présenté au Parlement comme une demande de financement basée sur le budget principal.

M. Hockin: Je voulais dire que les budgets supplémentaires ont été si minutieusement limités que leur montant global est beaucoup plus prévisible.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peu m'importe l'épaisseur de la publication; ce qui m'importe plutôt c'est le fait qu'on demande 700 millions de dollars avant de voter les crédits provisoires. Cette somme de 700 millions de dollars est-elle comprise dans le montant des besoins financiers qui a été déposé le 18 février?

M. Hockin: Oui, elle fait partie des besoins pour 1987-1988 et permettez-moi de vous donner de plus amples explications. Dans la colonne «Total des enveloppes», les dépenses sont de 121 330 millions de dollars et dans la colonne «Réserves non réparties par enveloppe», on note le chiffre de 2 380 millions de dollars qui comprend ces 700 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): De quel document parlez-vous?

M. Hockin: Je parle du budget de 1987-1988, Partie I, Plan de dépenses du gouvernement, à la page 9. Je cite les chiffres indiqués à l'encre bleue.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et vous dites que cette somme de 700 millions de dollars figure dans la colonne intitulée «Réserves non réparties par enveloppe»?

M. Hockin: Oui. Il en va ainsi dans tous les budgets supplémentaires.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est utile.

Monsieur le président, j'ai quelques questions à poser au sujet de la procédure que le gouvernement suit à cet égard, mais j'imagine que d'autres membres du Comité aimeraient poser des questions sur le contenu du projet de loi. Je pourrais donc leur céder la parole pour qu'ils posent leurs questions d'ordre financier.

[Text]

Senator Sinclair: As I understood the evidence that was put before this committee earlier, the entire \$3.6 billion was required to meet the volatility caused by the foreign exchange.

Mr. Hockin: Yes, especially in January when it was at \$2.5 billion.

Senator Sinclair: A year ago the spread between the equivalent levels of debt in Canada and in the United States was approximately 250 basis points, perhaps rising to approximately 300 basis points. That spread has now fallen to approximately 100 basis points.

Why, in that scenario, is it necessary for you to say at this late date that you require \$3.6 billion of additional borrowing authority for foreign exchange activities?

Mr. Hockin: The government will need to borrow before the end of the fiscal year even if there is no borrowing authority available, and that borrowing will have to be done pursuant to section 39 of the Financial Administration Act.

Senator Sinclair: What is wrong with using section 39 of that act?

Mr. Hockin: Funds borrowed under that section, Senator Sinclair, cannot be rolled over at maturity without regular borrowing authority. Thus, borrowing authority will be needed next year and the bill provides that the necessary borrowing authority will be carried forward to 1987-88 to roll over debt issued in the current fiscal year.

Because section 39 is short term, if we oversaturate that part of the market we could find ourselves incurring extra costs that we ordinarily would not face if we were able to use both the long term and the short term part of the market, as you well know.

Senator Sinclair: That is if your estimate as to movement of interest rates is right. You can balance that in various ways, but one of the various ways is to use the short-term market.

Mr. Hockin: Yes, but we will be limited to the short-term market if we do not get this borrowing authority.

Senator Sinclair: In the next few days?

Mr. Hockin: Yes, but we have had this before us for a few weeks now.

Senator Sinclair: As I understand it, on March 9 this problem surfaced for the first time. Am I right?

Mr. King: That was the first use of section 39. I am not sure what you are referring to.

Senator Sinclair: You ran up \$3.6 billion in Governor General's Warrants during the year.

Mr. King: No. The borrowing authority bill for the preceding year was based on the financial requirements excluding foreign exchange operations. Because foreign exchange operations are volatile, there was no attempt made to forecast what foreign exchange operations would be.

[Traduction]

Le sénateur Sinclair: Si j'ai bien compris les témoins qu'on a entendus jusqu'ici, tout le montant de 3,6 milliards de dollars était nécessaire pour parer aux fluctuations des devises étrangères.

M. Hockin: Oui, surtout en janvier lorsqu'il nous a fallu pour cela 2,5 milliards de dollars.

Le sénateur Sinclair: Il y a un an, l'écart entre les niveaux équivalents de la dette au Canada et aux États-Unis était d'environ 250 points de base, pouvant aller peut-être jusqu'à 300 points. Cet écart est maintenant de 100 points environ.

Pourquoi, alors vous a-t-il fallu tout ce temps pour dire que vous avez besoin d'emprunter 3,6 milliards de dollars additionnel pour faire face aux fluctuations devises étrangères?

M. Hockin: Le gouvernement devra emprunter avant la fin de l'année financière même s'il n'a aucun pouvoir d'emprunt prévu à cette fin, et cet emprunt devra être effectué conformément à l'article 39 de la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Sinclair: Qu'y a-t-il de mal à invoquer l'article 39 de cette loi?

M. Hockin: Les fonds empruntés aux termes de cet article, sénateur Sinclair, ne peuvent être reportés à leur échéance sans un pouvoir d'emprunt régulier. Ainsi, il nous faudra obtenir un pouvoir d'emprunt l'année suivante et le projet de loi dispose que ce pouvoir d'emprunt nécessaire sera reporté à 1987-1988 pour couvrir la dette contractée au cours de la présente année financière.

Étant donné que l'article 39 permet d'emprunter de fonds à court terme, si nous saturons excessivement ce secteur du marché, nous pourrions nous retrouver avec des frais supplémentaires que nous n'aurions pas dû ordinairement assumer, comme vous le savez bien, si nous avions pu utiliser à la fois le marché à long terme et à court terme.

Le sénateur Sinclair: Il faut pour cela que vos prévisions quant aux fluctuations des taux d'intérêt soient exactes. Vous pouvez équilibrer cela de diverses façons, mais l'une d'entre elles consiste à utiliser le marché à court terme.

M. Hockin: Oui, mais nous serions limités à ce marché, si nous n'obtenons pas ce pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Sinclair: Dans les quelques prochains jours?

M. Hockin: Oui, cette question traîne depuis quelques semaines déjà.

Le sénateur Sinclair: Si je comprends bien, c'est le 9 mars que ce problème a surgi pour la première fois, n'est-ce pas?

M. King: C'était la première fois que nous avions recours à l'article 39. Je ne sais trop à quoi vous faites allusion.

Le sénateur Sinclair: Vous avez obtenu pour 3,6 milliards de dollars au moyen de mandats du gouverneur général au cours de l'année.

M. King: Non. Le projet de loi relatif au pouvoir d'emprunt pour l'année précédente était fondé sur les besoins financiers à l'exclusion des opérations de change. Comme les devises fluctuent énormément, nous n'avions pas cherché à les prévoir.

[Text]

At the end of January, or in early February, when one looked back to see what the experience had been from March 31 to January 31, one saw that \$3.6 billion in borrowing authority had, in fact, been used for the foreign exchange operation.

Mr. Hockin: And there was another \$400 million in February. Who knows how much it will be this month.

Mr. King: The Canadian dollars were used as part of that intervention activity. The Canadian dollars were borrowed and, at the same time, our financial asset, the U.S. dollar holdings in the exchange fund account, was accumulated.

Senator Sinclair: Tell me what happens if the exchange rate moves the other way?

Mr. Hockin: It is the reverse of this manoeuvre.

Mr. King: The exchange rates would go down. Assuming the government has a policy of maintaining an orderly exchange market, if the exchange market moves the other way, then the intervention would be in the other direction.

Senator Sinclair: Does that mean you would have less requirement?

Mr. King: It would supply Canadian dollars, yes.

Senator Sinclair: Therefore, there would be a greater amount of uncommitted funds than you had anticipated.

Mr. King: I am not clear on what you are saying, but if the intervention is in the opposite direction, Canadian dollars are provided, yes.

Senator Sinclair: So you would have extra Canadian dollars over and above what you had anticipated.

Mr. King: That is correct.

Senator Sinclair: And that has happened?

Mr. King: Yes. Again, that is the reason there is no attempt made to forecast a swing in either direction.

Senator Sinclair: Then why not leave it as Governor General's Warrants under section 39 of the Financial Administration Act?

Mr. King: Actually, it is not Governor General's Warrants, it is section 39.

The reason is that section 39 confines one to borrowing only in three and six month bills. Our bill tenders are now quite large, and the concern is that if one pushes all of one's borrowing into that fairly short-term end of the market one is liable to push the rate against oneself.

For example, the option announced for this Thursday is \$4.5 billion. You can see that when there is \$4.5 billion in bills for sale a modest movement in the price against the Government of Canada could be very expensive.

Senator Sinclair: But you do have flexibility under the Financial Administration Act.

Mr. Hockin: Just through section 39.

[Traduction]

À la fin de janvier, ou au début de février, lorsqu'on a examiné rétrospectivement ce qui s'était passé du 31 mars au 31 janvier, on a pu constater qu'un pouvoir d'emprunt de 3,6 milliards de dollars avait effectivement servi aux opérations de change étranger.

M. Hockin: Et un autre montant de 400 millions de dollars s'y est ajouté en février. Qui sait à combien cela s'élèvera ce mois-ci.

M. King: Les dollars canadiens ont servi dans cette tentative d'intervention. Ils ont été empruntés et, parallèlement, nos actifs financiers, les dollars américains que nous détenions dans le compte du fonds de devises, ont augmenté.

Le sénateur Sinclair: Dites-moi ce qui se produit si le taux de change baisse?

M. Hockin: C'est la manœuvre inverse.

M. King: Les taux de change baisseraient. Si le gouvernement choisit de maintenir la discipline sur le marché de change tout revirement de ce marché du change donnerait lieu à une intervention inverse.

Le sénateur Sinclair: Vos besoins diminueraient-ils dans ce cas?

M. King: Nous nous retrouverions avec plus de dollars canadiens, oui.

Le sénateur Sinclair: Par conséquent, il y aurait plus de fonds non engagés que vous ne l'aviez prévu.

M. King: Je ne comprends pas trop ce que vous voulez dire, mais si l'intervention va dans l'autre sens, nous aurions plus de dollars canadiens, oui.

Le sénateur Sinclair: Par conséquent, vous auriez plus de dollars canadiens que vous ne l'aviez prévu.

M. King: En effet.

Le sénateur Sinclair: Et c'est ce qui s'est produit?

M. King: Oui. Une fois de plus, c'est pourquoi nous ne cherchons pas à prévoir les mouvements dans l'une ou l'autre direction.

Le sénateur Sinclair: Pourquoi alors ne pas s'en tenir aux mandats du gouverneur général prévus à l'article 39 de la Loi sur l'administration financière?

M. King: En fait, ce ne sont pas les mandats du gouverneur général, c'est l'article 39.

En effet, l'article 39 nous limite à des emprunts pour trois et six mois. Nos offres de bons du Trésor sont maintenant assez considérables, et nous craignons de nous concentrer essentiellement sur le marché à court terme, pour ne pas hausser les taux à notre détriment.

Par exemple, l'option annoncée pour jeudi est de 4,5 milliards de dollars. Vous conviendrez qu'en lançant sur le marché 4,5 milliards de dollars d'effets un changement même modeste dans le prix au préjudice du gouvernement du Canada pourrait être très coûteux.

Le sénateur Sinclair: Mais la Loi sur l'administration financière est assez souple.

M. Hockin: Seulement l'article 39.

[Text]

Mr. King: Just through three and six month bills. So, all of the financing is forced into that part of the market. The investment community has to take those bills on at tender and carry them, and if they are nervous about where interest rates are going, they may be reluctant to take on that large an inventory. So, it does confine one to a market. It certainly lowers one's room to manoeuvre.

Senator Sinclair: But if you do not use it you do have extra money.

Mr. King: There is flexibility in managing the debt program, but in terms of spending, which was a concern earlier, the money cannot be spent without parliamentary authority. That provides some flexibility so that the debt program can be managed in as efficient and cost-effective manner as possible.

Senator Sinclair: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I now call upon Senator Flynn.

Senator Flynn: The matter is much clearer now.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, Mr. Hockin stated in the other place, and Senator Doody stated in the Senate, on March 17 that the amount of \$3.6 billion in supplementary borrowing authority is equal to the amount of borrowing authority used to acquire U.S. dollar reserves during the period from April 1, 1986 to January 31, 1987. That statement has been both referred to and quoted before.

It would appear that somebody knew weeks and weeks ago that there would have to be a bill to provide supplementary borrowing authority in the current fiscal year. I do not know whether Mr. Hockin is fully aware—I am sure he is aware to some extent—of the uneasiness that senators have expressed in the past about having a request for the borrowing authority for the forthcoming fiscal year urged upon the Senate by reason of the need for the early passage—generally, it is put to us as the immediate passage—of Part I of these bills. It looks as if a request for which there is no great urgency is being piggybacked, or as they say in Washington, tacked on to a request for which there may well be urgency.

In this instance, somebody knew quite early that there would have to be a request for supplementary borrowing authority. Why create trouble for yourselves when senators have said again and again that their problem is not the amount, but it is the fact that they are being exposed to pressures which they find unacceptable. Why create trouble? Why not deal with these two things separately so that considerations ulterior to the merits of their requests do not arise and make blood pressures go up?

Mr. Hockin: Well, Senator Stewart, I appreciate your asking that question. I understand that that was said yesterday in the Senate, so I think that I should try to clarify as best I can the sequence of events that lead to that, because they make good and proper sense.

[Traduction]

M. King: Au moyen de bons de trois à six mois. De sorte que tout le financement doit inévitablement passer par ce secteur du marché. Le secteur des investissements doit acheter ces bons au prix de l'enchère et s'il s'inquiète au sujet des taux d'intérêt, il peut hésiter à en acheter de grandes quantités. L'acheteur est donc limité à un marché et sa marge de manoeuvre est sûrement diminuée.

Le sénateur Sinclair: Oui, mais si vous ne l'utilisez pas, vous disposez d'une somme d'argent supplémentaire.

M. King: Il y a une certaine souplesse dans la gestion du programme d'endettement, mais du point de vue des dépenses, dont nous nous préoccupons plus tôt, il faut une autorisation du Parlement. Ceci assure une certaine souplesse et le programme d'endettement peut être géré d'une façon aussi efficace et économique que possible.

Le sénateur Sinclair: Merci, monsieur le président.

Le président: La parole et maintenant au sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: La question est beaucoup plus claire maintenant.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, M. Hockin a dit à l'autre endroit, et le sénateur Doody a déclaré au Sénat, le 17 mars, que le montant de 3,6 milliards de dollars du pouvoir d'emprunter supplémentaire est égal à celui qui a servi à acheter des dollars américains, durant la période du 1^{er} avril 1986 au 31 janvier 1987. Cette déclaration a été citée déjà.

Il semble que quelqu'un savait, il y a déjà plusieurs semaines, qu'il y aurait un projet de loi portant pouvoir d'emprunt supplémentaire au cours de la présente année financière. J'ignore si M. Hockin s'en rend compte pleinement, je sais qu'il est au courant jusqu'à un certain point, de l'embarras que les sénateurs ont connu dans le passé lorsqu'on leur demande d'accorder un pouvoir d'emprunt pour la prochaine année financière, étant donné le besoin d'adoption rapidement—généralement, on parle de l'adoption immédiate—la Partie I de ces projets de loi. C'est comme s'il s'agissait d'une demande qui n'est pas urgente, mais qui est rattachée à une demande qui l'est beaucoup.

Dans ce cas, quelqu'un savait depuis assez longtemps déjà qu'il y aurait une demande portant pouvoir d'emprunt supplémentaire. Pourquoi vous créer toute ces difficultés lorsque les sénateurs ont répété que leur problème ne réside pas dans la somme mais dans le fait qu'on exerce sur eux des pressions indues. Pourquoi susciter des ennuis? Pourquoi ne pas traiter de ces deux questions séparément, de sorte que les considérations ultérieures à leur demande ne viennent pas, par la suite, énerver les gens?

M. Hockin: Sénateur Stewart, je suis bien heureux que vous posiez cette question. Si j'ai bien compris, on a dit ces choses hier au Sénat, de sorte que je m'efforcerai d'exprimer clairement le déroulement des événements qui nous ont amenés à ce point, parce qu'ils sont tout à fait sensés.

[Text]

First of all, the government combined the bill into two parts because we are standardizing the budget process. We are introducing borrowing authority bills after the estimates have been tabled. We have put in place something that is new. We want to bring a budget down in February, then the estimates and then the borrowing authority on a regular basis so that everybody can plan—provinces, individuals, the markets, and so on. That is what has happened here.

The budget came down on February 18; we had the volatility in January. Actually, we did not know until, the first part of February, the extent of this volatility. When we introduced the budget on the February 18, we did not wait around; we immediately brought in the notice of the borrowing authority that we would need within days of the budget.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It was the same day, was it not?

Mr. Hockin: Thank you. Yes, it was part of the whole package and was tabled the evening of the same day.

The combination of these things has been done before. Before 1983 the government of the day combined the two things.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, yes.

Mr. Hockin: But the government then did not have the standardization of the budget process. We have the standardization of the budget process. Therefore, I expect that every year now the budget will bring news with regard not only to the budget and the estimates but also to the borrowing authority, and that is why it has happened. The signal was given on February 18 that we would need to do this and that is why it was done.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not want to comment the wisdom of always pinning yourself down to a budget in February, because that puts you into a situation of having mini-budgets from time to time. It seems to make good sense with regard to Part II of the present bill. You bring in the estimates, forecast your revenues and say, "Look, this seems to be the amount of financial requirement"; but Part I deals with a fiscal year to which your main estimates do not apply; It does not have to wait for that prospective view of the forthcoming fiscal year.

Mr. Hockin: Perhaps senators can appreciate that it would not make much sense to take up their time and the time of the house with two bills when we can put the two concepts together into one. More importantly, you have to clean up this fiscal year before you can start making statements for the next fiscal year, and that is why we combined it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is really what I am arguing; I am saying that you should have done that. You should have gone ahead with Part I quite independently and before Part II.

Mr. Hockin: But the two are integrally related.

[Traduction]

Premièrement, si le gouvernement a réuni ces deux parties en un seul projet de loi, c'est que nous sommes en train de normaliser le processus budgétaire. Nous introduisons le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, après que les prévisions budgétaires ont été déposées. Nous avons innové sur ce point. Nous voulons déposer un budget en février; ensuite, les prévisions budgétaires et puis, le pouvoir d'emprunt d'une façon régulière, de sorte que tous puissent prendre leurs dispositions: les provinces, les particuliers, les marchés et ainsi de suite. Voilà donc ce qui s'est produit dans ce cas.

Le budget a été présenté le 18 février et les fluctuations se sont manifestées en janvier. Nous n'avons connu l'étendue de ces fluctuations que durant la première partie du mois de février. Lorsque nous avons présenté le budget, le 18 février, nous n'avons pas attendu, nous avons immédiatement signifié que nous aurions besoin de ce pouvoir d'emprunt peu après le budget.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'était le même jour, n'est-ce pas?

M. Hockin: Merci; oui. Cela faisait partie de l'ensemble qui a été déposé dans la soirée de cette même journée.

Nous avons déjà agi ainsi. Avant 1983, le gouvernement au pouvoir avait réuni les deux...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh oui.

M. Hockin: ... mais la normalisation du processus budgétaire n'existait pas alors. Nous avons aujourd'hui la normalisation du processus budgétaire. J'espère donc que chaque année, désormais, le budget nous renseignera non seulement sur le budget et les prévisions budgétaires mais aussi sur le pouvoir d'emprunt, et c'est pour cela que ceci s'est produit. On nous a donc avisé, le 18 février, qu'il nous fallait agir ainsi et c'est ce que nous avons fait.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas faire d'observations quant à l'opportunité de vous sentir obligés de toujours présenter un budget en février, car cela vous contraint d'avoir de temps à autre des minibudgets. Mais il semble que ce soit une mesure sensée à l'égard de la Partie II du présent projet de loi. Vous présentez les prévisions budgétaires, les prévisions de vos recettes et vous dites: «Tel semble être le montant de nos besoins financiers». La Partie I traite d'une année financière à laquelle vos prévisions budgétaires ne s'appliquent pas, mais elle n'a pas à attendre après ces prévisions pour l'année financière à venir.

M. Hockin: Les sénateurs comprendront qu'il ne serait pas raisonnable de consacrer notre temps et celui de la Chambre à l'étude de deux projets de loi, lorsque l'on peut les fonder en un seul. De plus et ce qui est plus important, il faut d'abord régler l'année financière passée avant de faire des déclarations relatives à l'année financière prochaine, et c'est pourquoi nous avons combiné les deux projets de loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je dis justement que c'est ce que vous auriez dû faire, c'est-à-dire étudier la Partie I indépendamment de la Partie II et avant de vous attaquer à celle-ci.

M. Hockin: Mais les deux parties sont intimement liées.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have told us what the point is: It takes less time in the house to deal with one bill than with two.

Certainly in the Senate the opposite is the case. If we had two bills here, as in 1985, we would have saved a great deal of time and wear and tear on all of us because we would have been dealing with the requests on their merits.

Mr. Hockin: Well, I think there would have been more wear and tear, because the two are integrally related. To separate them would have led to some confusion and misunderstanding. We combined them into one bill because the two years are integrally related. Mr. King might want to expand on that.

Mr. King: In terms of the timing, the fact that the \$3.6 billion, which was quoted in the speech, was from April 1 to January 31 perhaps left the impression that it was a situation which was developing fairly steadily over the period, but the minister mentioned in his opening statement that \$2.5 billion of that occurred during January. So the volatility developed quite quickly in January and it was early February before the extent of those movements was clear. Of course, the borrowing authority bill was brought in immediately following the budget on February 18. So there was a short lapse, and it was felt that there were advantages in dealing with a borrowing authority bill for even the current fiscal year. You will note that the Minister of Finance did update the financial information for this current fiscal year in his budget.

With respect to the relative urgency of the two parts of the bill, I should point out to senators that in terms of the normal cycle of the treasury bill auction, the market is given one week's advance warning on the amount of bills to be auctioned.

Mr. Hockin: That's right.

Mr. King: Tomorrow afternoon at 2 o'clock would be the normal time for announcing the amount of treasury bills to be sold in the first treasury bill auction in the next fiscal year. If the borrowing authority is not in place tomorrow at 2 o'clock, the government will still be in a position to make use of section 39. So there is not that much of a gap in the urgency of the two parts.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that not exactly the problem for which we have been told, year after year after year, that the nonlapsing portion of the previous year's borrowing authority was intended? Now we are told that that is inadequate; we have to do it two ways. Surely there is something seriously wrong with the process if we have to provide \$3 billion of non-lapsing authority for 1988-89 to begin the 1988 financial year and then we are told at the end of the current fiscal year that we have to get the main borrowing authority for that year through urgently because treasury bills are going to be put to the market within a week.

Mr. King: I think that is a trade-off in the sense that, the larger the contingent amount provided in the bill, the less likely there will be pressure at the end of the year. The swing

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous l'avez déjà dit: il faut moins de temps à la Chambre pour étudier un projet de loi que deux.

Le contraire est vrai pour le Sénat. Si deux projets de loi nous étaient présentés ici, comme c'était le cas en 1985, nous aurions mis moins de temps et évité bien des difficultés, parce que nous aurions accordé à chacun l'attention qu'il méritait.

M. Hockin: Je crois qu'au contraire vous auriez eu plus de difficultés parce que les deux sont intimement liés. En les séparant, vous auriez éprouvé de la confusion et de l'incompréhension. Nous avons combiné en un seul les deux projets de loi parce qu'ils sont intimement liés. M. King voudra peut-être ajouter un mot à ce propos.

M. King: Quant au choix du moment propice, le fait que le chiffre 3,6 qui a été cité dans le discours, valait pour le période du 1^{er} avril au 31 janvier a peut-être créé l'impression d'une situation qui évoluait assez uniformément, mais le ministre a observé, dans sa déclaration préliminaire que de cette somme, 2,5 milliards avaient été dépensés au cours de janvier. Les fluctuations se sont donc manifestées rapidement, en janvier, et nous étions déjà arrivés au début de février avant d'en connaître au juste l'étendue. Sans doute, le projet de loi portant pouvoir d'emprunt a été présenté immédiatement après le budget, le 18 février. Il y a eu un bref laps de temps et l'on a cru qu'il était avantageux de traiter ce projet de loi portant pouvoir d'emprunt, même pour l'année fiscale courante. Vous noterez que le ministre des Finances a mis à jour, dans son budget, les informations financières relatives à l'année fiscale courante.

Quant à l'urgence relative des deux parties du projet de loi, je signalerai aux sénateurs que, du point de vue du cycle normal de la vente des bons du Trésor, le marché est prévenu une semaine à l'avance du nombre de bons qui seront mis aux enchères.

M. Hockin: C'est juste.

M. King: Demain après-midi à 2 heures, on devrait normalement annoncer le nombre de bons du Trésor qui seront vendus au cours de la première mise aux enchères du Conseil du Trésor durant la prochaine année financière. Sans l'obtention du pouvoir d'emprunt demain à 2 heures, le gouvernement pourrait recourir à l'article 39. Il n'y a donc pas tellement d'urgence, dans l'une ou l'autre des deux parties.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ne nous a-t-on pas répété que c'est à ce problème que s'applique la portion de crédits sans échéance des données antérieures? Et on nous dit maintenant qu'elle ne suffit pas, qu'il nous faut procéder au moyen de deux projets de loi. Ce processus laisse sûrement à désirer si, pour amorcer l'année financière 1988, il nous faut obtenir un pouvoir d'emprunt sans échéance de 3 millions de dollars pour 1988-1989 afin d'amorcer l'année financière 1988, et qu'à la fin de l'année financière courante il nous faut ensuite obtenir, de toute urgence, le pouvoir d'emprunt pour cette année, parce que les bons du Trésor seront vendus dans une semaine.

M. King: Je crois qu'il s'agit d'un choix, en ce sens que, plus la somme pour imprévus prescrite dans le projet de loi est grande, moins nous avons de chance d'être coincé à la fin de

[Text]

in the exchange market this year was very large indeed. Therefore, it was not picked up by that contingent amount of \$2 billion.

I think you are correct that there is a trade-off. If Parliament chooses to provide a much larger contingent amount, there is much less likelihood of there being a time-pressure at the end of the year. If a more restricted contingent amount is provided, it may be that the contingency which occurs - the actual swing in the exchange market - will exhaust that contingency, in which case time-pressure will be on Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My impression is that members of Parliament are not likely to be more unreasonable if you are asking for a larger borrowing authority than they would be if you were asking for a small borrowing authority. But it seems to me that some technique must be achieved so that the Senate, at least, is not confronted, as it is now, with this pressure to put through a bill. It is just not good parliamentary management.

I gather that Mr. Hockin is fully seized of the problem to which I am referring and is going to try to work out some form of solution.

Mr. Hockin: I have been thinking about the points you raised since the debate last night and I will continue to think about them. However, I do think that proper parliamentary management could also argue for a link between the two. I have heard your points and will think further about them.

Senator Simard: I would like to congratulate the new minister. I met him on a few occasions during the last year while he was with the Department of External Affairs. I was quite pleased to hear that he had taken over this new position.

Mr. Minister, I believe you have handled yourself very well and you deserve all the praise that most newspapers in Canada have sent your way.

Today you have answered all of our questions. While Senator Stewart has mentioned wear and tear, I don't think we have encountered any of that here. I think we have had a good exchange. You and your staff have been very honest and direct in answering all of our questions.

Following in the footsteps of his leader yesterday, Senator Stewart had raised the question of how it is terrible to hold the Senate as a hostage with you coming to us at the last minute. I think there is some merit to his remarks.

Looking back, is there anything that you would change in terms of the timing and the magnitude of the bill? When was the bill introduced in the House of Commons? I know it was passed on March 12.

Mr. Hockin: I would thank you for your remarks. I would be glad to answer your question because it is of concern to me. If, in fact, one were always leaving things to the last minute, I can see that the Senate would become restive, and I would not like that.

[Traduction]

l'année. Les fluctuations du marché du change ont été très accentuées cette année et c'est pourquoi il nous a été impossible de les amortir par ce montant de 2 milliards de dollars pour imprévus.

Je crois que vous avez raison de parler de choix. Si le Parlement opte pour une somme pour imprévus plus considérable, il a moins de chance d'être coincé à la fin de l'année. S'il dispose d'une moindre somme pour imprévus, il se peut que les fluctuations sur le marché des changes épuisent ces sommes pour imprévus et que le gouvernement se trouve ainsi coincé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois pour ma part que les députés ne seront pas moins raisonnables si vous leur demandez un pouvoir d'emprunt plus étendu que si vous leur en demandez un qui soit moindre. Il nous faut, à mon avis, établir un processus pour que le Sénat ne soit pas, comme il l'est actuellement, acculé à la nécessité d'adopter un projet de loi. Il ne s'agit là en somme que d'une saine gestion parlementaire.

J'ai cru comprendre que M. Hockin saisit pleinement le problème auquel je fais allusion et qu'il s'efforcera d'y trouver une solution.

M. Hockin: J'ai pensé aux points que vous avez soulevés lors du débat hier soir et je continuerai d'en peser la substance. Toutefois, je crois qu'on pourrait également, du point de vue d'une sage gestion parlementaire, opter pour l'établissement d'un lien entre les deux. J'ai entendu vos observations et je vais y penser encore.

Le sénateur Simard: J'aimerais féliciter le nouveau ministre. Je l'ai rencontré à quelques reprises l'an dernier, lorsqu'il était au ministère des Affaires extérieures. J'ai été heureux d'apprendre qu'il avait accepté ce nouveau poste.

Je crois que vous vous en êtes très bien tiré et que vous méritez toutes les félicitations que vous adressent les divers journaux du Canada.

Aujourd'hui, vous avez répondu à toutes nos questions. Tandis que le sénateur Stewart a parlé de difficultés, je ne crois pas que nous en ayons éprouvées ici. Je crois que nous avons eu une très bonne discussion. Vous ainsi que les membres de votre personnel vous êtes montrés très honnêtes et très directs dans les réponses que vous avez données à nos questions.

Suivant les traces de son chef, le sénateur Stewart a exprimé l'avis que c'était exercer des pressions indues sur le Sénat que de vous inviter ainsi à la dernière minute. Je crois qu'il avait un peu raison.

Y a-t-il des changements que vous apporteriez en ce qui a trait à l'échéance ou l'importance de ce projet de loi? Quand le projet de loi a-t-il été introduit à la Chambre des communes? Je sais qu'il a été adopté le 12 mars.

M. Hockin: Je vous remercie de vos remarques. Je serai d'autant plus heureux de répondre à votre question qu'elle me concerne également. Si, effectivement, on remet tout à la dernière minute, le Sénat deviendra nerveux et je n'aimerais pas cela.

[Text]

Over the last few days I have reviewed this matter to see whether we have purposely put you into a corner; that certainly was not the intention.

First reading was on February 18. Then we had a parliamentary break so the motion for second reading was not put until March 9. Seven hours and fifteen minutes of debate ensued in the other place and second reading was complete on March 12. The bill was in committee on March 12 and the committee reported on the same day. Third reading was given on March 12 and the bill was referred to Committee of the Whole and passed on March 12.

It was given first reading in the Senate on March 17. The bill was going to be considered last week, but I understand there was an ordination that some of you had to attend.

Senator Flynn: We have our breaks too.

Mr. Hockin: We started the process on February 18. Senator Simard is asking if it could have been speeded up. I suppose if there had not been a parliamentary break the bill could have been given first and second readings immediately after the budget. However, I am not an expert on House management. I think perhaps other things would take priority over a borrowing authority in the first week or two after a budget. I would have to look into that.

You are making a good suggestion, but I have a feeling that there is always a logjam when things are presented in the House after the budget. That is my impression.

Senator Simard: You have told us what happened, but did anything occur, such as changes in the market, which resulted in your advisers saying on March 26 or 27 that you should move forward?

Mr. Hockin: That is a very good point.

Senator Simard: If you had held the matter over until next week, senators would have had more time.

Mr. Hockin: That is a very logical question, but that did not occur. In fact, we do not like being forced into using Section 39, which puts us into the three-month and six-month end of the market. We would rather have gotten it in earlier, because, frankly, it would have given us more flexibility.

There was nothing in the marketplace that really dictated any timetable. I think the timetable was as quick as we could do it ordinarily.

Next year, when we are discussing when the budget should come down, I will remind my colleague, the Minister of Finance, that the later we bring the budget down the later we will get into the borrowing authority and that it is not good for the Senate and the House of Commons. I will make that point. However, it may not prevail, because there may be all sorts of reasons why the Minister might need an extra week or two in February to prepare his budget.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Reference was made to an ordination and I think perhaps some explanation is necessary. That really was not the reason I was not here last

[Traduction]

Au cours des quelques derniers jours, j'ai revu cette question pour déterminer si nous avons agi délibérément en vous forçant dans une impasse, ce qui n'était certes pas notre intention.

La première lecture s'est faite le 18 février. Nous avons ensuite eu un congé parlementaire, ce qui a différé la motion portant deuxième lecture au 9 mars. Il y a eu ensuite à l'autre endroit un débat de sept heures et 15 minutes, puis la seconde lecture s'est terminée le 12 mars. Le 12 mars, le projet de loi a été soumis au Comité qui en a fait rapport le même jour. La troisième lecture a eu lieu le 12 mars et le projet de loi a été envoyé au Comité plénier puis adopté le 12 mars.

Il a reçu la première lecture au Sénat le 17 mars. Il devait être étudié la semaine passée mais, si j'ai bien compris, il fallait que certains d'entre vous soient présents.

Le sénateur Flynn: Nous avons aussi des congés.

M. Hockin: Le processus a démarré le 18 février. Le sénateur Simard demande si nous aurions pu l'accélérer. Je suppose que s'il n'y avait pas eu le congé parlementaire, le projet de loi aurait pu être lu pour les première et deuxième fois immédiatement après la présentation du budget. Toutefois, je ne suis pas un expert en gestion de la Chambre des communes. Je crois que, au cours des deux premières semaines qui suivent la présentation du budget, d'autres choses l'emportent en priorité sur le pouvoir d'emprunt. Il me faudrait vérifier ce point.

Votre suggestion est bonne, mais j'ai l'impression qu'il se produit toujours un embouteillage lorsque des projets sont présentés en Chambre après le budget. C'est l'impression que j'ai.

Le sénateur Simard: Vous nous avez dit ce qui s'est produit, mais d'autres choses se sont-elles produites, comme des modifications sur le marché, qui ont incité vos conseillers à vous demander le 26 ou le 27 mars d'accélérer le travail?

M. Hockin: C'est une question très pertinente.

Le sénateur Simard: Si vous aviez différé l'affaire jusqu'à la semaine prochaine, les sénateurs auraient eu plus de temps à leur disposition.

M. Hockin: C'est une question fort logique, mais la chose ne s'est pas produite. De fait, nous n'aimons pas être obligés de recourir à l'article 39, qui nous limite à des échéances de trois et six mois. Nous aurions préféré agir plus tôt, pour avoir les coudées plus franches.

Rien sur le marché ne nous dictait un échéancier. Nous l'avons dressé aussitôt que possible, comme d'habitude.

L'an prochain, lorsque nous discuterons de la date de publication du budget, je rappellerai à mon collègue, le ministre des Finances, que plus nous retardons la présentation du budget, plus nous retardons celle du pouvoir d'emprunt et que cette mesure est préjudiciable également au Sénat et à la Chambre des communes. Je ne l'oubierai pas. Toutefois, cela ne sera peut-être pas valable car le ministre pourrait avoir besoin d'une ou deux semaines en février pour préparer son budget, pour diverses raisons.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On a parlé d'une ordonnance et je crois que certaines explications s'imposent. Ce n'est vraiment pas la raison pour laquelle j'étais

[Text]

week. I started out for the airport, but—and even in central Canada word may have come that we were enduring a terrible blizzard—I just couldn't make it. In any case, if Senate procedures had been followed, the Senate would not have been ready for the committee until Thursday, assuming that there were no adjournments of the debate. The statement was put on the record by Senator MacEachen and it was not quite correct. Now you have put it on the record today so I feel that there may have been an intervention of Providence, but it was not in the form in which you referred to it.

Senator Flynn: An act of God.

Senator Sinclair: A number of references have been made to the matter of being forced into the short end of the market through the use of six-month treasury bills. In 1985 we encountered difficulties with respect to the request for borrowing authority before estimates were available, and at that time the Senate made known its reluctance to proceed to give borrowing authority in such cases. Do you recall that?

Mr. Hockin: We encountered that problem this year as well. The six-day budget debate is one of the things that clutter up the agenda at this time of year.

Senator Sinclair: There seems to be a tremendous reluctance to use short term three- and six-month market instruments. You must have in mind some parameters which define the total of the credit of the government that should be in that end of the market. Could you give us some idea of what those parameters are?

Mr. Hockin: That would vary with the spreads in each end of the market and with our reading of the saturation at the various ends at the time. That is a somewhat existential answer. Is there anything more fundamental one can say in this regard, Mr. King?

Mr. King: The government does have a program which evolves on that basis, but the movements in the three- and six-month bills are also affected particularly by seasonal swings in the financial requirements. The bond program tends to be run on a fairly steady basis throughout the year. It is difficult to predict the movement in interest rates, so the government has a policy of coming to the market fairly frequently with moderate sized issues that the market can digest reasonably easily. The swings in the financial requirements are dealt with in the shorter term part of the market, the three- and six-month treasury bills. It so happens, though, that the financial requirements of the government are particularly heavy in the month of April and in the first fiscal quarter of the year. Therefore, that is a time when the demands in the short term market are already heavy. If borrowing authority is not available, then even more weight must be placed on the three- and six-month bill program.

Part of the reason, then, for the use of the three- and six-month bills at this time is due to the swing in the government's financial requirements.

Senator Sinclair: If we take a look at the use of the borrowing made by the Government of Canada over a period of years, a certain pattern seems to emerge. Are you saying that there is

[Traduction]

absent la semaine dernière. Je me suis dirigé vers l'aéroport et me suis trouvé en pleine tempête; même les gens du centre du Canada étaient au courant. L'avion n'a pas pu décoller. Quoi qu'il en soit, si l'on avait suivi la procédure normale, le Sénat n'aurait pas été prêt à recevoir le Comité avant jeudi, à supposer que le débat se serait poursuivi sans ajournement. Les faits ont été consignés dans les délibérations par le sénateur MacEachen, mais ce n'était pas tout à fait exact. Vous l'avez répété aujourd'hui et c'est pourquoi j'ai l'impression que le Ciel est peut-être intervenu mais pas de la façon dont vous le dites.

Le sénateur Flynn: Un cas de force majeure.

Le sénateur Sinclair: Un certain nombre d'allusions ont été faites sur la nécessité d'émettre des bons du Trésor de six mois. En 1985, nous avons eu de la difficulté à obtenir le pouvoir d'emprunt avant que le budget ne soit connu et, à ce moment, le Sénat a fait part de son hésitation à accorder le pouvoir d'emprunt dans ces cas-là. Vous en souvenez-vous?

M. Hockin: Nous avons eu ce même problème cette année. Le débat de six jours sur le budget est l'un des facteurs qui a relenti notre programme à cette époque de l'année.

Le sénateur Sinclair: Il me semble y avoir une extraordinaire hésitation à recourir à des effets à court terme de trois et six mois. Vous devez penser à des paramètres qui déterminent le montant total que le gouvernement empruntera sur le marché à court terme. Pouvez-vous nous donner une idée de ce que sont ces paramètres?

M. Hockin: Tout dépend de l'écart entre le taux des émissions à court terme et celui des émissions à long terme et de notre évaluation du degré de saturation du marché. C'est peut-être une réponse existentielle; peut-on fournir une réponse plus fondamentale à cet égard, M. King?

M. King: Le gouvernement applique un programme qui évolue de cette façon mais la vente des bons de trois et de six mois est également assujettie aux fluctuations saisonnières des exigences financières. Le programme des bons est relativement stable durant toute l'année. Il est difficile de prévoir les mouvements des taux d'intérêt et c'est pourquoi le gouvernement a pour politique d'émettre plutôt fréquemment des quantités modérées de bons que le marché peut absorber assez facilement. Les variations des besoins financiers sont épongées par le marché des bons à court terme, soit les bons du Trésor de trois et de six mois. Cependant, les besoins financiers du gouvernement sont particulièrement élevés durant le mois d'avril et tout au long du premier trimestre de l'année. Mais c'est une période où la demande à l'égard du marché à court terme est déjà forte. S'il est impossible d'obtenir un pouvoir d'emprunt, il faut donc accorder encore plus d'importance au programme des bons de trois et de six mois.

L'une des raisons pour lesquelles on émet des bons de trois et de six mois à cette époque vient des variations des besoins financiers du gouvernement.

Le sénateur Sinclair: Si nous examinons les emprunts qu'a contractés le gouvernement du Canada durant plusieurs années, une tendance se dessine. Êtes-vous en train de dire qu'il y a maintenant une aberration vu l'importance plus

[Text]

an aberration at this time because of the heavier reliance on the short-term instruments? Is that your position?

Mr. King: I would say that roughly half has been raised through the bond market and half has been raised on floating-rate instruments, treasury bills being one of those, and we would regard the Canada savings bonds as being a quasi-short-term instrument because, of course, the rate changes each year. The aberration arises because if you cannot raise money in the bond market, then all of it has to be pushed into the bill market. And you cannot use the bond market without borrowing authority. Instead of having half of the financing coming out of the short-term market, therefore, without borrowing authority 100 per cent of the financing would be coming out of that market.

The other complication is that in the bill market we also make use of a one-year bill. In recent weeks, the auction has been \$.5 billion per week of one-year bills. Those are also not possible without borrowing authority, so you would have that half billion that you would expect to raise with one-year bills being pushed down to three- and six- month bills, plus any amount you would expect to raise through the use of bonds that would be pushed down to three- and six-month bills.

Senator Sinclair: I understand that, but I am saying that, if we take a look at the pattern of borrowing of the federal government over a period of years, a pattern emerges. Are you saying that there is an overreliance on the short-term instruments? Is that your problem?

Mr. King: If we do not have borrowing authority, yes, we are forced to rely more heavily on the use of three- and six-month instruments than we would if we had borrowing authority.

Senator Sinclair: Then you would agree, looking at the pattern of borrowing over a certain number of years, that you are here with a big aberration? I did this once before with the Minister of Finance and it did not come out in quite the way that some of you fellows thought it would.

Mr. King: It would depend on the time horizon placed upon it.

Senator Sinclair: That is exactly it.

Mr. King: But I am saying that if we have borrowing authority, tomorrow we will be selling \$.5 billion in one-year bills. If we do not have authority, then pressure will be brought to bear elsewhere.

Senator Sinclair: That is caused by this concentration that arises in the month of April.

Mr. Hockin: Yes, that is correct.

Senator Sinclair: It arises in this case because of a bill introduced in February that must be passed before the end of March. That is where the problem or the aberration arises. If you do not have borrowing authority, you must go to the short-term instruments.

Mr. Hockin: But then borrowing authority is consequent upon the budget, which comes out in February.

[Traduction]

grande qu'on accorde aux effets à court terme? Est-ce là votre position?

M. King: Je dirais qu'environ la moitié des recettes provient des bons et l'autre moitié des effets à taux variables, dont les bons du Trésor, et nous considérons les obligations d'épargne du Canada comme des effets à quasi court terme parce que, bien entendu, les taux changent chaque année. L'aberration vient du fait que si vous ne pouvez satisfaire aux besoins avec les obligations, il vous faut donc vous fier entièrement au marché des bons, en outre, vous ne pouvez émettre des obligations sans pouvoir d'emprunt. Au lieu que la moitié des fonds proviennent du marché à court terme, sans pouvoir d'emprunt, la totalité du financement proviendrait de ce marché.

L'autre difficulté réside dans le fait que l'on émet également des bons d'un an. Ces dernières semaines, la vente des bons de un an s'est chiffré à 0,5 milliard de dollars par semaine. Il est également impossible de les émettre sans pouvoir d'emprunt de sorte que ce montant de un demi-milliard de dollars que vous espérez tirer de la vente des bons de un an proviendrait des bons de trois et de six mois, auquel viendrait s'ajouter tout montant que vous espérez obtenir de l'émission des bons de trois et six mois.

Le sénateur Sinclair: Je comprends tout cela, mais j'estime que si nous examinions les habitudes d'emprunt du gouvernement fédéral au cours d'un certain nombre d'années on pourrait en tirer une tendance. Estimez-vous qu'on se fie trop aux instruments à court terme? Est-ce là votre objection?

M. King: Si nous n'avons pas de pouvoir d'emprunt, oui, nous sommes forcés de nous fier davantage aux instruments de trois et de six mois que nous le ferions si nous disposions d'un pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Sinclair: Vous conviendrez donc, à la lumière des habitudes d'emprunt relevées au cours d'un certain nombre d'années, que vous affrontez une grande aberration? Je l'ai déjà fait avec le ministre des Finances mais sans obtenir exactement les résultats que certains d'entre vous attendaient.

M. King: Tout dépend du délai qu'on prévoit.

Le sénateur Sinclair: Exactement.

M. King: Mais, à mon avis, si nous disposions d'un pouvoir d'emprunt, demain nous vendrions des bons de un an pour une valeur de 0,5 milliards de dollars. Sans le pouvoir d'emprunt, la pression doit être exercée ailleurs.

Le sénateur Sinclair: Tout ça est dû aux besoins intenses du mois d'avril.

M. Hockin: Oui, c'est exact.

Le sénateur Sinclair: Dans le cas qui nous intéresse, c'est dû à un projet de loi qui a été déposé en février et qui doit être adopté avant la fin de mars. D'où le problème ou l'aberration. Si vous n'avez pas de pouvoir d'emprunt, vous devez recourir aux instruments à court terme.

M. Hockin: Mais alors, le pouvoir d'emprunt dépend du budget, qui est déposé en février.

[Text]

Senator Sinclair: Perhaps; however, at that time you must anticipate moving forward on what is required by the end of the fiscal year so as to try to avoid driving it right to the very last day. I recognize what has to be done tomorrow.

Senator Kelly: Mr. Chairman, in fairness, could I suggest that we are really going over ground that has already been covered?

Senator Sinclair: You may understand it, Senator Kelly, but some of us who have been around the market quite a while have a great deal of difficulty in understanding it. We are just trying to see if the minister can assist us.

Mr. Hockin: I wonder whether the whole topic might be worthy of discussion among senators, members of the House of Commons and officials from the Department of Finance. We are really talking more about logistics than politics or anything else.

Senator Flynn: Yes, these are very technical matters.

Mr. Hockin: Let me think about this, speak to the Minister of Finance and see if such a conversation could be arranged.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I have only a few simple questions to ask. What is the total national debt today?

Mr. Hockin: I will ask Mr. Langlois for this information; he may be the only person in Canada who keeps track of these figures day by day. At the end of this fiscal year, it will be \$234 billion.

Senator Haidasz: How much of that amount is domestic debt and how much of it is foreign debt?

Mr. Hockin: Mr. King will try to get that information for you, senator. I could make a guess, but I had better not.

The total foreign currency debt, to be precise, is 5.5 per cent of the total, so the rest is all looked after internally.

Senator Haidasz: How much money is available today in the Consolidated Revenue Fund to carry over into 1987-88?

Mr. Hockin: Are you asking how much cash is available?

Senator Haidasz: Yes. Are those figures available? Do you have those figures from February 18, when the bill was tabled?

Mr. King: We may be able to get the figure at February 18. I should mention that those numbers could swing by a few billion dollars in a day or two, so at any particular point they may not necessarily be a good prediction of what the figure will be at the end of the fiscal year.

Senator Haidasz: In relation to the treasury bill that you are announcing tomorrow at 2 p.m.—

Mr. Hockin: That depends on senators.

Senator Haidasz: Yes. Has the interest rate already been decided?

[Traduction]

Le sénateur Sinclair: Peut-être faut-il anticiper ce qui sera nécessaire à la fin de l'exercice financier et agir en conséquence afin d'éviter de reporter le tout jusqu'à la dernière minute. Je reconnais ce qui doit être fait demain.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, en toute justice, pourrais-je signaler que nous discutons de questions que l'on a déjà réglées?

Le sénateur Sinclair: Peut-être le comprenez-vous, sénateur Kelly, mais certains d'entre nous qui ne font pas affaire avec le marché depuis un certain temps ont beaucoup de difficultés à le comprendre. Nous essayons tout simplement de déterminer si le ministre peut nous aider.

M. Hockin: Je me demande s'il vaudrait la peine de soumettre la question à un débat entre sénateurs, députés et représentants du ministère des Finances. Nous discutons davantage de logistique que de politique ou d'autres choses.

Le sénateur Flynn: Oui, ces questions sont très techniques.

M. Hockin: Laissez-moi y réfléchir et en parler au ministre des Finances pour déterminer si une rencontre pourrait être organisée.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, je voudrais poser quelques questions très simples. À quoi se chiffre la dette nationale totale aujourd'hui?

M. Hockin: Je demanderais à M. Langlois de vous répondre; il est peut-être la seule personne au Canada qui prenne note de ces données jour après jour. À la fin de l'exercice, la dette s'élèvera à 234 milliards de dollars.

Le sénateur Haidasz: Quelle part de ce montant est constituée de la dette interne et quelle autre part de la dette externe?

M. Hockin: M. King essaiera de vous transmettre ces renseignements, sénateur. Je pourrais deviner, mais je préfère m'abstenir.

La dette extérieure représente exactement 5,5 p. 100 du total et le reste est interne.

Le sénateur Haidasz: Combien d'argent du Fonds du revenu consolidé pourrait être reporté sur 1987-1988?

M. Hockin: Me demandez-vous combien il y a de fonds liquides?

Le sénateur Haidasz: Oui. Ces données sont-elles disponibles? Connaissez-vous ces données sont-elles disponibles? Connaissez-vous ces données en date du 18 février, moment du dépôt du projet de loi?

M. King: Il pourrait être possible d'obtenir ces données au 18 février. Je devrais vous signaler que ces montants peuvent varier de quelques milliards de dollars d'un jour à l'autre et c'est pourquoi on ne peut vraiment pas s'y fier pour déterminer à quoi s'élèvera le montant à la fin de l'exercice.

Le sénateur Haidasz: En ce qui concerne les bons du Trésor dont vous annoncerez l'émission demain à 14 heures...

M. Hockin: Tout dépendra des sénateurs.

Le sénateur Haidasz: ...oui, le taux d'intérêt en a-t-il déjà été déterminé?

[Text]

Mr. King: The treasury bill issue will be done by auction tomorrow. The rate will be determined at the auction, which takes place in the morning, and the results will be announced at 2 o'clock.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think the point that Mr. Hockin just made is a very good one; it might be helpful to everybody if there were some discussion of the process. There is one point that I would like to call to his attention, so that he could include it in his preliminary thoughts on what might be discussed at such a conference. Some of us are uneasy about the provisions of clause 2(2) of Part I of Bill C-40. The provision provides that the amount of the total borrowing authority referred to in Part I that is used between February 18, 1987 and April 1, 1987 by the Governor in Council in section 39 is to become part of the permanent borrowing authority.

As I understand it, this is a new wrinkle. In a sense, what is happening here is that the use of section 39 of the Financial Administration Act is contemplated as a quite common occurrence toward the end of the fiscal year, and this device of making that part of the permanent borrowing authority amount is being introduced as a way of making the use of section 39 convenient for the Crown. If that is correct, then that is quite a change in the relationship between the Crown and Parliament with regard to borrowing authority.

Could the minister look into that question, because, as he knows, historically these are matters on which Parliaments have always been highly sensitive and we are reluctant to see the Crown being given authority to increase its total borrowing indirectly, as it were, by implying that section 39 should be used regularly to overcome requirements toward the end of the fiscal year.

Mr. Hockin: Senator, I share your concern. We have both written books on this subject. I must say that I think that the last clause of Part II says that if you have more contingent borrowing authority than you need, it is sunsetted. Essentially, that is what it says.

Senator Sinclair: What you have used goes in.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. What you have used under section 39 goes in.

Senator Sinclair: That's right.

Mr. King: But the borrowing authority you require to deal with any use of section 39 is covered in that \$3.6 billion. That amount is more than adequate to cover that. What the second part is doing is cancelling any surplus amount that you have. So I think it is really responding to the concerns that have been expressed by the Senate in the past that any excess borrowing authority be snuffed out, that the contingency amount that is available to the government be quite clear and transparent, as it is in this bill, where the \$3 billion contingency amount is set out in Part II and is the only contingency amount that is available.

[Traduction]

M. King: Demain, on procédera par vente à l'enchère. Le taux sera déterminé à la vente à l'enchère qui se déroulera dans la matinée et les résultats en seront annoncés à 14 heures.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je crois que M. Hockin vient de soulever une très bonne idée; tous pourraient bénéficier d'une discussion. J'aimerais toutefois attirer son attention sur une question afin qu'il en tienne compte dans sa réflexion des points pouvant être soulevés à l'occasion de pareilles conférences. Certains d'entre nous sont un peu embarrassés par les dispositions du paragraphe 2(2) de la Partie I du projet de loi C-40. Cette disposition prévoit que le montant total de l'emprunt autorisé par le gouverneur en conseil entre le 18 février et le 1^{er} avril 1987 dans le cadre de l'article 39 s'inscrira dans le cadre du pouvoir d'emprunt permanent.

Si je comprends bien, nous avons un autre petit problème. En un sens, on envisage de recourir à l'article 39 de la Loi sur l'administration financière comme il est commun vers la fin de l'exercice, et le fait d'inscrire cet emprunt dans le cadre du pouvoir d'emprunt permanent faciliterait pour la Couronne le recours à l'article 39. Si c'est exact, on assiste alors à une véritable transformation des rapports entre la Couronne et le Parlement en ce qui concerne le pouvoir d'emprunt.

Le ministre pourrait-il examiner cet aspect parce que, comme il le sait, les parlements ont de tout temps été très sensibles à ces questions, et nous hésitons à permettre à la Couronne d'accroître son pouvoir d'emprunt indirectement en sous-entendant que l'article 39 devrait servir régulièrement pour combler tous les besoins vers la fin de l'exercice.

M. Hockin: Sénateur, je partage votre inquiétude. Nous avons tous deux écrit des livres sur ce sujet. J'ajouterais la dernière disposition de la Partie II stipule que si vous disposez de plus de pouvoir d'emprunt pour éventualités que vous n'en avez besoin; cela devient l'objet d'une mesure de temporarisation. C'est essentiellement ce qu'on y dit.

Le sénateur Sinclair: On tient compte des fonds que vous avez utilisés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, on tient compte de ceux que vous avez utilisés, en vertu de l'article 39.

Le sénateur Sinclair: C'est exact.

M. King: Mais le pouvoir d'emprunt que vous demandez pour appliquer l'article 39 est prévu dans la somme de 3,6 milliards de dollars. Ce montant est plus que suffisant. En fait, la deuxième partie a pour effet d'annuler tout excédent. C'est pourquoi j'estime que cela répond à toutes les inquiétudes qu'a exprimées par le passé le Sénat à propos de l'élimination de tout pouvoir d'emprunt excédentaire, et en insistant pour que le montant pour éventualités duquel a accès le gouvernement soit clair et sans ambiguïté, comme dans ce projet de loi où le montant pour éventualités de 3 milliards de dollars est prévu à la Partie II, le seul qui soit disponible.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand that is one way of looking at it. It is as if we are looking at it through a tunnel: you are looking at it from one end and I am looking at it from the other, and we see very different things.

Mr. Hockin: But it is true that the \$600 million is in the \$3.6 billion, and that is explicitly legislated.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but let us assume that this—

Senator Flynn: Let us assume that you did not have this reference to section 39. What would be the situation? You would have to borrow immediately to repay what has been borrowed under section 39, which would not become due for some months. So you would lose money by doing that. I think the reason given by Mr. King is quite clear.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, what Senator Flynn is arguing for is a change in the terms of the Financial Administration Act.

Senator Flynn: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The Financial Administration Act requires the Crown to come back at the end of the six months to be made good for its borrowing under section 39. That is in there for a good reason, and that reason, to the extent of the borrowing that takes place under section 39, in this instance is being overridden. That is the point.

Senator Flynn: Not at all. It is the same amount which is covered—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, will you please ignore these distractions—

Senator Flynn: I am trying to understand you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): —because I think that the minister wants to focus on this problem.

Senator Flynn: I am doing my best, but I have a lot of problems with your reasoning.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You sure do.

Senator Sinclair: The minister has been asked whether he will consider this when he looks at the logistics. This is another aspect of logistics, if I may say so. It is something that comes out of them.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And its constitutional implications.

Senator Sinclair: All that we are asking is that the minister look at it and consider it. Surely that is not unreasonable.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps the minister will respond.

Mr. Hockin: I certainly will look at it. I have said that. I was thinking also that the estimates process gets involved in this calendar problem that we are talking about—the logistics problem. I should talk to the President of the Treasury Board

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je comprends que ce soit une façon d'envisager la chose. C'est comme si nous regardions dans un tunnel: vous d'un côté et moi de l'autre, nous voyons des choses différentes.

M. Hockin: Mais il ne faut pas oublier que le montant de 600 millions de dollars est compris dans le 3,6 milliards comme le stipule la loi explicitement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais supposons que ce . . .

Le sénateur Flynn: Supposons que vous n'ayez pas ce renvoi à l'article 39. Quelle serait la situation? Il vous faudrait emprunter immédiatement pour rembourser ce qui a été emprunté en vertu de l'article 39, qui ne serait pas dû avant plusieurs mois. Vous perdriez donc de l'argent en le faisant. Je crois que la raison donnée par M. King est très claire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ce que le sénateur Flynn veut obtenir c'est un changement aux dispositions de la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Flynn: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette loi stipule que la Couronne doit revenir au bout de six mois pour régler son emprunt en vertu de l'article 39. Cela a été stipulé pour une bonne raison, et cette raison, dans la mesure où l'emprunt est fait en vertu de l'article 39, est dans ce cas-ci ignorée. Voilà tout.

Le sénateur Flynn: Pas du tout. C'est le même montant qui est couvert . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, auriez-vous la bonté d'ignorer ces distractions . . .

Le sénateur Flynn: Je cherche à vous comprendre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): . . . parce que je crois que le ministre veut aborder le problème.

Le sénateur Flynn: Je fais de mon mieux, mais n'arrive pas à comprendre votre raisonnement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Effectivement.

Le sénateur Sinclair: Il a été demandé au ministre s'il étudierait ce point en examinant la logistique. C'en est un autre aspect, me semble-t-il. C'est quelque chose qui en découle.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi que ses implications constitutionnelles.

Le sénateur Sinclair: Tout ce que nous demandons c'est que le ministre l'examine et le considère. Ce n'est certes pas déraisonnable.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre vous répondra peut-être.

M. Hockin: Je l'étudierai certainement. C'est ce que j'ai dit. Je pensais également que le processus du budget est lié à ce problème de calendrier dont nous parlons—le problème de procédure. Il me faudra en parler au président du Conseil du Trésor.

[Text]

about it, as well as the Minister of Finance and the appropriate members of the Senate, because it is complex, in terms of the constitutional implications of this. I feel strongly that we are looking after that, given the sunset provision and the explicit nature of the \$3.6 billion which includes the section 39 financing. But let me think further about it.

The Chairman: Are there any further questions? As honourable senators know, it is customary at this time for the chairman to ask for the committee's approval to present a report to the Senate. I should like guidance on whether it will be reported without amendment and without comment.

Senator Doody: Mr. Chairman, if we are finished with the formal hearing, perhaps we can excuse the minister and his officials.

Mr. Hockin: Thank you. We always learn from these meetings.

The Chairman: We thank you, Mr. Minister, for your appearance here this morning. We hope that you will look into some of the points that were raised.

Honourable senators, do I have the authority of the committee to report the bill without amendment and without comment?

Senator Flynn: I would so move, Mr. Chairman.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think things will go much better if we report the bill without amendment but indicate to the Senate that various difficulties of a procedural nature were discussed, that the minister agreed that they were serious enough to take under consideration, and that he agreed also to arrange for some discussion that would eliminate such problems in the future.

Senator Flynn: And if he can eliminate the confusion in the honourable senator's mind, that should be pretty good.

Senator Doody: Mr. Chairman, the minister made it perfectly clear that he was quite willing and perhaps anxious to get a group together to discuss these problems, but I don't think that he undertook to eliminate them.

Senator Sinclair: To improve the procedure, if possible.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Flynn: He said that he would look into them.

The Chairman: We could report the bill without amendment, and the committee could write to the Minister of Finance mentioning there were some discussions this morning and giving exactly what Senator Stewart said and asking for a response, without raising the matter in our report.

Senator Flynn: Senator Stewart could make a speech in the Senate saying what the minister said and what he understood the minister to say. There is no problem there.

[Traduction]

sor, ainsi qu'au ministre des Finances et aux membres appropriés du Sénat, car c'est une question complexe du point de vue de ses implications constitutionnelles. J'ai la conviction que nous nous en occupons, compte tenu de la disposition de réexamen périodique et de la nature explicite des 3,6 milliards de dollars qui comprend le financement aux termes de l'article 39. Mais donnez-moi le temps d'y réfléchir.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Comme les honorables sénateurs le savent, la coutume veut qu'à ce moment le président demande au Comité son approbation pour faire rapport du projet de loi au Sénat. J'aimerais savoir s'il sera renvoyé sans amendement et sans observation.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, si nous en avons fini avec l'audience, nous pourrions peut-être demander au ministre et à ses fonctionnaires de se retirer.

M. Hockin: Merci. Il y a toujours à apprendre à ces réunions.

Le président: Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir comparu ici ce matin. Nous espérons que vous pourrez examiner quelques-uns des points que nous avons soulevés.

Honorables sénateurs, le Comité m'autorise-t-il à faire rapport du projet de loi sans amendement et sans observation?

Le sénateur Flynn: Je le propose, monsieur le président.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je crois que tout ira beaucoup mieux si nous faisons rapport du projet de loi sans amendement, tout en indiquant au Sénat que plusieurs difficultés relatives à la procédure ont été discutées; que le ministre les a trouvées assez sérieuses pour les prendre en considération et qu'il a également convenu d'organiser une discussion en vue de faire disparaître ces problèmes à l'avenir.

Le sénateur Flynn: Et s'il peut faire disparaître la confusion de l'esprit de l'honorable sénateur, ce serait encore mieux.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, le ministre a été très clair en déclarant qu'il était tout à fait disposé de former un groupe, et qu'il en avait peut-être hâte, pour discuter de ces problèmes, mais je ne crois pas qu'il s'est engagé à les faire disparaître.

Le sénateur Sinclair: Pour améliorer la procédure si possible.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Flynn: Il a dit qu'il les examinerait.

Le président: Nous pourrions faire rapport du projet de loi sans amendement, et le Comité pourrait écrire au ministre des Finances pour lui rapporter nos discussions de ce matin ainsi que les propos du sénateur Stewart et lui demander une réponse, sans soulever la question dans notre rapport.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Stewart pourrait faire au Sénat un discours pour expliquer ce que le ministre a dit et ce qu'il a compris que le ministre a dit. Il n'y a pas de problème à cela.

[Text]

The Chairman: I am trying to find a compromise here, to report the bill without amendment and have the committee write to the Minister of Finance.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We ought not to under-estimate the importance of what the minister said, and the committee ought to—

Senator Flynn: He said that he was willing to go into the matter. That is all he said.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactly.

Senator Flynn: It may be important to you, but to me it was not important because I could not see your problem.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I would like to underline one point that Senator Stewart has made. It seems to me that it is important to consider some note of the fact. This is a different scene, this offer to get the group together to discuss this logistical point, because this matter comes up every year. We wait a year and then have the same arguments. I was quite encouraged by the suggestion volunteered by the minister to get together and talk about it. I would like to see that in the report.

Senator Flynn: If you are referring to the problem with the calendar, I agree with you.

Senator Kelly: That is what he was talking about.

Senator Flynn: He was talking about more than that.

Senator Kelly: Just of the logistics, the timing.

Senator Flynn: I think Senator Stewart was worried about section 39 more than the calendar of events.

Senator Marsden: Mr. Chairman, Senator Stewart was in the middle of replying to the comment, and he has now been interrupted several times. I would like to hear what he has to say.

The Chairman: Senator Stewart, would you carry on with your remarks.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I thought I had pretty well covered the ground.

Senator Flynn: So did I.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Flynn says that he is convinced.

Senator Petten: That is an improvement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that we should report the bill without amendment, but I do think that the Senate has the right to be informed formally by the committee of the fact that the minister is fully aware of the kinds of procedural problems that have been disturbing us and that he hopes or intends to see if, through a meeting or conference, ways can be devised to prevent similar procedural problems from occurring in the future.

Senator Sinclair: If I may use the minister's words, he said that he would be prepared to meet with people who have an

[Traduction]

Le président: J'essaie de trouver un compromis, de faire rapport du bill sans amendement et de demander au Comité d'écrire au ministre des Finances.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne devrions pas sous-estimer l'importance des propos du ministre, et le comité devrait . . .

Le sénateur Flynn: Il a dit qu'il était prêt à examiner la question. Voilà tout.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactement.

Le sénateur Flynn: Cela vous importait peut-être, mais ce n'était pas important pour moi parce que je ne voyais pas votre problème.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, j'aimerais souligner un des points établis par le sénateur Stewart. Il me paraît qu'il est important de songer à noter de quelque façon les faits. Le scénario est un peu différent, je veux dire cette offre de réunir un groupe pour discuter de ce point de procédure, parce que cela revient chaque année. Nous attendons un an et puis avons les mêmes discussions. Le fait que le ministre ait lui-même proposé que nous nous réunissions pour en parler me paraît très positif. J'aimerais que cela figure dans le rapport.

Le sénateur Flynn: Si vous faites allusion au problème avec le calendrier, je suis d'accord.

Le sénateur Kelly: C'est de cela qu'il parlait.

Le sénateur Flynn: Il ne parlait pas seulement de ça.

Le sénateur Kelly: Simplement de procédures, de moment favorable.

Le sénateur Flynn: Je crois que le sénateur Stewart était plus préoccupé par l'article 39 que par le calendrier des événements.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, le sénateur Stewart était au beau milieu de sa réponse aux observations et cela fait plusieurs fois qu'il est interrompu. J'aimerais entendre ce qu'il a à dire.

Le président: Sénateur Stewart, pourriez-vous poursuivre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je croyais avoir plus ou moins fait le tour de la question.

Le sénateur Flynn: Je le pense aussi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Flynn dit qu'il est convaincu.

Le sénateur Petten: C'est déjà mieux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que nous devrions faire rapport du projet de loi sans amendement, mais aussi que le Sénat a le droit d'être officiellement informé par le Comité du fait que le ministre a été sensibilisé aux problèmes de procédure qui nous dérangent et qu'il espère ou entend voir si, à la suite d'une rencontre d'une conférence, on peut trouver une façon de prévenir que des problèmes de procédures semblables ne se produisent à nouveau.

Le sénateur Sinclair: Si je peux me servir des mots mêmes du ministre, il a dit qu'il serait disposé à rencontrer des gens

[Text]

interest in the matter to "consider the logistics to see if they could be improved."

Senator Doody: That is what he said.

The Chairman: Shall we leave it to the research officer in charge of writing up the report to put in the comments that we want to make when we table the bill without amendment?

Senator Doody: Will we have a chance to look at the report before it is tabled?

Mr. Jeff Greenberg, Adviser to the Committee: We will use the usual wording in the introduction and reporting of the bill without amendment but with the following comments: During the committee meeting various procedural matters were raised and discussed. The minister agreed to examine these and to organize a conference of senators and members of Parliament to discuss these procedural matters and to seek ways to improve them prior to the presentation of the next borrowing bill.

The Chairman: Would that be agreeable?

Senator Flynn: That is fine.

Senator Sinclair: If I may say so, that is a lot of words to talk about logistics. Why don't we use the minister's phrase, "logistics", because it covers a lot of things—that is, timing of various aspects, including introduction of borrowing authority bills in relation to last year, this year and so on.

Mr. Greenberg: We could start by saying: During the committee meeting various procedural matters were raised and discussed. The minister agreed to meet with senators and with members of Parliament to consider the logistics.

Senator Sinclair: I would not say "agreed", but "suggested."

Mr. Greenberg: Suggested that he meet with various senators and members—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would use "would meet."

Mr. Greenberg: Would meet to consider the logistics to see if they can be improved.

The Chairman: If that is fine, that will be the wording in our report this afternoon.

Senator Doody: Do you want a motion? I move that the bill be reported.

The Chairman: I thought that that had already been done. I am taking it for granted that it is unanimous that we report the bill without amendment but with comment.

The committee adjourned.

[Traduction]

intéressés à cette question en vue de «considérer la procédure pour voir si elle peut être améliorée».

Le sénateur Doody: C'est ce qu'il a dit.

Le président: Laissons-nous au chargé de recherche qui écrira le rapport le soin d'indiquer cette observation lorsque nous déposerons le projet de loi sans amendement?

Le sénateur Doody: Pourrions-nous voir le rapport avant son dépôt?

M. Jeff Greenberg, conseiller du comité: Nous nous servons des formules habituelles pour présenter le projet de loi et en faire rapport sans amendement, mais en ajoutant ce qui suit: au cours de la réunion du Comité diverses questions de procédure ont été soulevées et discutées. Le ministre a accepté de les examiner et de convoquer une réunion de sénateurs et de députés pour en discuter et pour trouver des moyens d'améliorer la situation avant la présentation du prochain projet de loi portant pouvoir d'emprunt.

Le président: Est-on d'accord?

Le sénateur Flynn: C'est parfait.

Le sénateur Sinclair: Si vous me le permettez, c'est beaucoup de mots pour parler de la procédure. Pourquoi n'utilisons-nous pas le mot-même du ministre «logistique» qui vise un tas de choses, à savoir le moment précis de divers aspects, et plus précisément la présentation d'un projet de loi portant pouvoir d'emprunt en rapport avec l'an dernier, cette année, etc.

M. Greenberg: Nous pourrions d'abord dire: pendant la séance du Comité diverses questions de procédure ont été soulevées et discutées. Le ministre a convenu de rencontrer les sénateurs et les députés pour étudier la «logistique».

Le sénateur Sinclair: Je ne dirais pas «convenu», mais «proposé».

M. Greenberg: Proposé de rencontrer divers sénateurs et députés...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je dirais «qu'il rencontrerait»

M. Greenberg: Qu'il rencontrerait pour étudier la procédure afin de voir s'il y avait moyen de l'améliorer.

Le président: Si ça va, c'est ainsi que nous le dirons dans notre rapport cet après-midi.

Le sénateur Doody: Voulez-vous une motion? Je propose que le Comité fasse rapport du projet de loi.

Le président: Je croyais que c'était déjà fait. Et je tenais pour acquis que nous étions unanimes à faire rapport du projet de loi sans amendement ni observation.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Finance:

Mr. Gordon King, Acting Director, Financial Sector Policy
Branch.

Du ministère des Finances:

M. Gordon King, directeur suppléant, Direction de la politi-
que du secteur financier.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Tuesday, March 31, 1987

Issue No. 7

Complete proceedings on:

Bill C-49 "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1988"

APPEARING:

Mr. Chuck Cook, M.P.,
Parliamentary Secretary to the
President of the Treasury Board

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mardi 31 mars 1987

Fascicule n° 7

Seul et unique fascicule concernant:

Le Projet de Loi C-49 «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988»

COMPARAÎT:

M. Chuck Cook, député,
secrétaire parlementaire du
Président du Conseil du Trésor

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour

Cogger

Cools

Haidasz

Hicks

*MacEachen
(or Frith)

Marsden

*Murray

(or Doody)

Simard

Sinclair

Stewart (*Antigonish-
Guysborough*)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour

Cogger

Cools

Haidasz

Hicks

*MacEachen
(ou Frith)

Marsden

*Murray

(ou Doody)

Simard

Sinclair

Stewart (*Antigonish-
Guysborough*)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Thursday, March 26, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill C-49, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1988, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Côtte, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 26 mars 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le Projet de loi C-49, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Côtte, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1987
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Hicks, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: Mr. Chuck Cook, M.P., Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 26, 1987, examined Bill C-49 "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1988".

The Chairman invited an opening statement from Mr. Cook, following which he and Messrs. Darling and Crandall answered questions.

Following discussion, the Honourable Senator Doody moved that Bill C-49 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 10:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1987
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Hicks, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Aussi présent: M. Jeff Greenberg, directeur des recherches du Centre parlementaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins: M. Chuck Cook, député, secrétaire parlementaire du Président du Conseil du Trésor.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 mars 1987, le Comité étudie le projet de loi C-49, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988».

Le président invite M. Cook à faire une déclaration, à la suite de laquelle MM. Darling et Crandall répondent aux questions.

Après discussion, l'honorable sénateur Doody propose que le Comité fasse rapport du projet de loi C-49 sans modification.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 31, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-49, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March 1988, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 26, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 31 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-49, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 26 mars 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 31, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-49, for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1988, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine Bill C-49. We have the pleasure to have with us this morning the Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board, Mr. Chuck Cook. Perhaps Mr. Cook would introduce the witnesses who are with him and then commence his opening statement.

Mr. Chuck Cook, Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board: Mr. Chairman and honourable senators, with me today are several officials from the Treasury Board. The main spokesmen for the Treasury Board and the man who will supply the basic background that you may require is Mr. Allan Darling. By way of an opening statement, I would only say this: I understand that this committee has some particular concerns about the procedures that have been followed by the government with respect to Supplementary Estimates (A), 1987-88. I would like you to know, honourable senators, that in this case the government was faced with a unique problem. It needed the authority to make payments to farmers on the full amount of the \$700 million balance for the special Canadian Grains Program in April and May. That is, prior to the approval of full supply in the 1987-88 main Estimates at the end of June.

As I am sure those of you with a rural background will understand, payments made under this program after June do not have the same impact at all as payments made during seeding time and at this time of the year. That is the reason that unusual procedures had to be adopted in order to meet the concerns. As far as the government could ascertain, we were in uncharted waters. There appeared to be two precedent-setting options: include the \$700 million in the main Estimates and seek the full amount less \$1 in interim supply, or table a special supplementary estimate immediately following the tabling of the main Estimates. The latter option was selected as the preferable precedent, since in the view of the Treasury Board and the government it provided the clearest visibility on the issue and it afforded ample time for review by parliamentary committee. The interim supply option was considered less desirable since it goes against the principle that interim supply does not provide the full amount of a vote. Further, it would not have provided for review by committee prior to the approval of the interim supply bill since, under the standing orders of the house, committees have until May 31 to review and report on the main Estimates.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 31 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le comité tient sa première séance d'étude du projet de loi C-49. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor, M. Chuck Cook. M. Cook pourrait peut-être nous présenter les témoins qui l'accompagnent et faire ensuite sa déclaration préliminaire.

M. Chuck Cook, secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor: Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis accompagné aujourd'hui de plusieurs représentants du Conseil du Trésor. Le principal porte-parole du Conseil et celui qui vous donnera les informations de base est M. Allan Darling. En guise de déclaration préliminaire, je me bornerai à ce qui suit: je sais que ce comité a des inquiétudes quant aux méthodes qu'a utilisées le gouvernement au sujet du Budget supplémentaire A, 1987-1988. J'aimerais que vous sachiez, honorables sénateurs, que dans ce cas, le gouvernement faisait face à un problème sans précédent. Il lui fallait l'autorisation d'effectuer des versements aux agriculteurs sur le plein montant du solde de 700 millions de dollars au titre du Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada en avril et en mai. C'est-à-dire, avant l'approbation des pleins crédits du Budget des dépenses de 1987-1988 à la fin de juin.

Ceux d'entre vous qui connaissent la vie rurale comprendront que les versements effectués dans le cadre de ce programme après juin ne donnent pas les mêmes résultats que s'ils sont effectués pendant la période des semences et à cette époque-ci de l'année. C'est la raison pour laquelle il a fallu avoir recours à ce procédé inusité afin de répondre aux préoccupations. Pour autant que le gouvernement ait pu en juger, nous étions dans des eaux inexplorées. Il existait apparemment deux solutions qui auraient constitué des précédents: inclure les 700 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal et inscrire le plein montant moins un dollar dans le crédit provisoire, ou déposer un budget supplémentaire spécial immédiatement après le dépôt du Budget des dépenses principal. On a retenu la dernière option comme précédent puisque, de l'avis du Conseil du Trésor et du gouvernement, elle assurait la plus grande transparence à la question et laissait suffisamment de temps pour en permettre l'examen par un comité parlementaire. Le recours au crédit provisoire a été écarté puisqu'il allait à l'encontre du principe selon lequel il ne comprend pas le plein montant d'un crédit budgétaire. En outre, cette solution n'aurait pas permis l'étude en comité avant l'approbation du projet de loi prévoyant l'affectation de crédits supplémentaires puisqu'en vertu du Règlement de la Chambre des communes,

[Text]

With the assistance of the officials from the Treasury Board Secretariat who are here with me and who, I might add, are the authentic experts on exactly what has taken place, I would be pleased to answer any questions the committee might have.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have a series of questions. My first question relates to the statement that Mr. Cook has just made. He has told us that the money to be provided by this bill is to be required in April and May. The record of this committee shows that when Supplementary Estimates (A) were considered by the committee the Deputy Minister of Agriculture was asked when the money was needed, and he said that the \$300 million voted earlier was adequate for immediate purposes and that the payout that was anticipated would be in late May. There seems to be some contradiction there. I should have thought that the ordinary process, the interim supply process, would have been quite adequate to have covered any requirements, which, presumably, would have been very small in the first weeks of the fiscal year.

This procedure is so extraordinary that one tends to look at what is said very closely. There seems to be a contradiction between what the parliamentary secretary is now stating and what the Deputy Minister of Agriculture stated when he was asked precisely when the money would be required. Perhaps that could be clarified.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: I have reviewed the testimony of Mr. Noreau. If I may quote the testimony of the previous committee meeting, he said:

We have started calculating the returns, the application forms and the confirmation forms which will continue into early April, and we expect to begin issuing cheques in May. The bulk of them likely will be issued by the end of May.

I think, sir, that that comment is consistent with Mr. Cook's remarks. The government clearly intended by the end of May for the amount to be fully disbursed to all eligible recipients, whereas, had they sought the normal interim supply authority under normal procedures, it would have been restricted to eleven-twelfths of that vote, and they would only have been able to disburse eleven-twelfths of the total appropriation by the end of May and would have had to wait until the end of June to disburse the remaining one-twelfth.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am sure situations have arisen in the past when payouts under programs have had to be completed before the main supply was voted. When has this technique been used before?

Mr. Darling: As far as we are aware, there is no precedent for this particular situation. It is true that quite frequently total program amounts may be paid in the period of interim supply, but that is because there are sufficient funds in the total vote to authorize, for a program, a total payment out of a portion of that vote. In this particular instance the total amount voted in the appropriation was intended exclusively for

[Traduction]

les comités ont jusqu'au 31 mai pour étudier le Budget des dépenses principal et en faire rapport.

Avec l'aide des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor qui m'accompagnent et qui sont d'authentiques spécialistes de la question, je serai heureux de répondre à toutes les questions du comité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai plusieurs questions. La première concerne la déclaration que M. Cook vient de faire. Il nous a dit que les crédits affectés par ce projet de loi seront nécessaires en avril et mai. D'après le compte rendu, lorsque notre comité a examiné le Budget supplémentaire A, il a demandé au sous-ministre de l'Agriculture quand l'argent serait nécessaire et il a répondu que les 300 millions de dollars votés antérieurement étaient suffisants dans l'immédiat et que les débours prévus auraient lieu en mai. Il semble y avoir contradiction ici. J'aurais cru que les moyens ordinaires, c'est-à-dire les crédits supplémentaires, auraient suffi amplement à répondre aux besoins qui, je présume, seraient insignifiants pendant les premières semaines de l'année financière.

Ce procédé est tellement inusité qu'il porte à examiner de près ce qui est dit. Il semble y avoir contradiction entre ce que déclare actuellement le secrétaire parlementaire et ce qu'a déclaré le sous-ministre de l'Agriculture lorsqu'on lui a demandé quand précisément les fonds seraient requis. Voilà qui demande peut-être à être éclairci.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: J'ai vérifié la déposition de M. Noreau. Si je puis me permettre de citer les délibérations de la séance précédente du comité:

Nous avons commencé à calculer les rentrées, nous avons vérifié les formulaires de demande et de confirmation qui continueront d'arriver jusqu'au début d'avril, et nous prévoyons commencer à émettre les chèques en mai. La majeure partie devrait avoir été émise à la fin de mai.

Selon moi, monsieur, cette déclaration correspond aux observations de M. Cook. Le gouvernement avait clairement l'intention de verser pour la fin de mai la totalité des fonds aux bénéficiaires admissibles alors que si on avait eu recours à l'autorisation normale des crédits provisoires selon les méthodes habituelles, les fonds se seraient limités aux onze-douzièmes de ce crédit et on n'aurait pu dépenser que ces onze-douzièmes du crédit total pour la fin mai; il aurait fallu attendre jusqu'à la fin juin pour pouvoir déboursier le douzième restant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suis certain qu'il y a déjà eu des situations où les débours prévus par des programmes ont dû être terminés avant que le Budget des dépenses principal ne soit voté. Quand a-t-on eu recours à ce procédé auparavant?

M. Darling: Pour autant que nous sachions, il n'existe pas de précédent. Il est vrai qu'assez souvent, la totalité des fonds affectés à un programme peuvent être déboursés pendant la période où l'on a recours au crédit supplémentaire, mais c'est parce qu'il y a suffisamment de fonds dans le crédit total pour autoriser le versement de la totalité des fonds affectés à un programme en utilisant une partie de ce crédit. Dans ce cas

[Text]

that program. For that reason, the government could not have disbursed more than eleven-twelfths of the vote.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I hope you do not think that I am stuck in this groove, but there seems to be an innovation, a very important innovation, in the way the Crown asks for money. So that we do not have to talk over this ground again, and so that at least we will have something on record that will be helpful to parliamentarians in the future, let me ask this question: Did the government consider the possibility of including the item in the main Estimates and then including all except \$1 in interim supply?

Mr. Darling: As Mr. Cook indicated in his opening statement, that indeed was the other option that could have been followed by the government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would you refresh my mind as to why that option was rejected.

Mr. Darling: Yes. The normal procedure on interim supply in the main Estimates is to table the main Estimates in the house and refer all the appropriations being sought through the main Estimates to the various committees of the House of Commons for review. Under the supply procedures, those committees are not required to report back on any particular item until the end of May. The house then has until the end of the supply period in June to deal with the committee reports. However, the particular situation we had here was that the government wished to disburse all the money prior to the granting of full supply in June. Therefore, the choice that was before the government was how best to communicate to members of the house that we wished a full review of this particular appropriation; and, in our view, the procedure that gave the house the clearest visibility was to single the item out as a separate supplementary estimate and direct that the committee report back on the full amount of that supplementary estimate by the end of the then current supply period, which was the January-March supply period. That, in effect, would have had Parliament specifically reviewing that appropriation in detail during the month of March, and reporting it out by March 26.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that is, indeed, what happened?

Mr. Darling: Yes, that is what has happened.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): They made a full examination of the program and reported?

Mr. Darling: Yes. I might add that the normal procedure on the Interim Supply Appropriation Act is to give the house notice 48 hours before that bill that the government has certain exceptions to the normal three-twelfth appropriation which are listed in annexes to the bill. However, there is no precedent for the government ever requesting more than eleven-twelfths of a total appropriation in an interim supply appropriation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): However, it could have done so. Very well. Before I continue, perhaps someone else would like to ask some questions.

[Traduction]

particulier, le montant total du crédit s'appliquait exclusivement à ce programme. C'est pourquoi le gouvernement n'aurait pu en déboursier plus que les onze-douzièmes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'espère que vous ne pensez pas que je m'obstine, mais il semble qu'il y ait une innovation, une très importante innovation dans la façon dont la Couronne demande de l'argent. Ne serait-ce que pour que nous n'ayons pas à revenir là-dessus, et qu'il y ait au moins quelque chose dans le compte rendu qui puisse être utile aux parlementaires à l'avenir, permettez-moi de poser la question suivante: le gouvernement a-t-il étudié la possibilité d'inclure le poste budgétaire dans le Budget des dépenses principal et la totalité du montant moins 1 \$ dans le crédit provisoire?

M. Darling: Comme M. Cook l'a indiqué dans sa déclaration préliminaire, c'était en effet l'autre solution que le gouvernement aurait pu choisir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourriez-vous me rappeler pourquoi elle ne l'a pas été?

M. Darling: Oui. Normalement, lorsqu'il y a des crédits provisoires dans le Budget des dépenses principal, le Budget est déposé à la Chambre et tous les crédits qui y sont prévus sont soumis à l'examen des divers comités de la Chambre des communes. Selon la procédure d'examen des crédits, les comités ne sont pas tenus de faire rapport sur aucun crédit avant la fin de mai. La Chambre a jusqu'à la fin de la période des subsides en juin pour étudier les rapports des comités. Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, le gouvernement désirait déboursier l'argent avant d'obtenir les pleins crédits en juin. Il devait déterminer la meilleure façon de communiquer aux députés sa volonté d'obtenir un examen intégral de ce crédit, et si nous, la procédure qui assurait à la Chambre la plus grande transparence consistait à traiter ce poste budgétaire comme un budget supplémentaire distinct et à ordonner au comité de faire rapport sur le plein montant de ce budget supplémentaire à la fin de la période de subsides courante, c'est-à-dire de janvier à mars. Le Parlement aurait donc effectivement examiné ce crédit en détail pendant le mois de mars et aurait déposé son rapport pour le 26 mars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et c'est effectivement ce qui s'est produit?

M. Darling: Oui, c'est ce qui est arrivé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On a étudié le programme à fond et fait un rapport?

M. Darling: Oui. J'ajouterai que la procédure habituelle en ce qui concerne la loi des crédits provisoires consiste à aviser la Chambre 48 heures avant le dépôt du projet de loi que le gouvernement prévoit certaines exceptions à l'affectation habituelle des trois-douzièmes de crédits, qui figurent dans les annexes du projet de loi. Toutefois, le gouvernement n'a jamais auparavant demandé plus que les onze-douzièmes du montant total d'un crédit provisoire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais, il aurait pu le faire. Très bien. Avant de poursuivre, quelqu'un d'autre aurait peut-être des questions à poser.

[Text]

The Chairman: Please continue, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The second question, which I had not intended to ask before this morning, is based on a comment in a newspaper with which Senator Doody is familiar. It is called the *Globe and Mail*. There is a piece in here—

Senator Doody: Senator Stewart only wants to get my name on the record. I am more conversant with the St. John's *Evening Telegram*. Why don't you give that a plug?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well unfortunately, you do not arrange to have it delivered to me before breakfast.

I am looking at the Report on Business and there is a column in here by one Ronald Anderson, headed: "Deficit can't be shrunk by some sleight of hand". That column talks about a Mr. Carmichael, who is with the C.D. Howe Institute, and the article says:

Mr. Carmichael thinks Mr. Wilson used smoke and mirrors to produce these favorable numbers.

There he is referring to the reduction in the deficit. Then he goes on to say:

The reduction in 1986-87, for example, was made possible only by the last-minute sale of Teleglobe Canada for \$450-million and by delaying \$700-million in special assistance to grain farmers until after the start of the current fiscal year. The Government's neatest gimmick, though, was to show a gain of \$1.2 billion in revenue in 1987-88 by accelerating remittances of income taxes and pension and unemployment insurance premiums.

The part I am concerned about is this:

... delaying \$700-million in special assistance to grain farmers until after the start of the current fiscal year.

Am I correct in deducing from what you have said that this is sheer nonsense?

Mr. Darling: I do not think it is nonsense, senator. I think it is a question of the government managing its cash resources within the limits of spending authorities that it has set for itself.

You will recall that the Minister of Finance, in his February 1986 budget and again in his September update, confirmed that the government on the expenditure side would not disburse more than \$89.4 billion, excluding public-debt interest, during the 1986-87 fiscal year. When the government reviewed its financial situation, it determined that it could provide \$300 million of the \$1 billion Farm Assistance Program in the 1986-87 fiscal year and remain within its self-imposed limit of \$89.4 billion.

By the same token, with respect to 1987-88, the Minister of Finance tabled in his budget an expenditure framework which had total disbursements of \$122 billion in 1987-88, which

[Traduction]

Le président: Veuillez continuer, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma deuxième question, que je n'avais pas prévu poser avant ce matin, est basée sur un commentaire publié dans un journal que le sénateur Doody connaît bien. Il s'agit du *Globe and Mail*. On y trouve un article...

Le sénateur Doody: Le sénateur Stewart veut simplement que mon nom figure au compte rendu. Je connais mieux l'*Evening Telegram* de Saint-Jean. Pourquoi ne lui faites-vous pas de la réclame?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Malheureusement, vous ne parvenez pas à le faire livrer avant le petit déjeuner.

J'ai trouvé dans la section des affaires un article publié par un certain Ronald Anderson et intitulé: «Le déficit ne peut être réduit par un tour de passe-passe». L'auteur de l'article précise au sujet d'un certain M. Carmichael, de l'Institut C.D. Howe:

M. Carmichael pense que M. Wilson a usé de prestidigitation pour produire ces chiffres favorables.

Il fait allusion à la réduction du déficit. Il écrit:

La réduction en 1986-1987, par exemple, n'a été possible qu'en vendant à la dernière minute Téléglobe Canada pour la somme de 450 millions de dollars et en reportant le versement de 700 millions de dollars d'aide spéciale aux producteurs de grains après le début de l'année financière courante. La meilleure astuce du gouvernement a cependant été d'afficher un excédent de revenu de 1.2 milliard de dollars en 1987-1988 en accélérant le paiement des impôts sur le revenu et des cotisations de pension et d'assurance-chômage.

La partie de l'extrait qui me préoccupe est la suivante:

... en reportant le versement de 700 millions de dollars d'aide spéciale aux producteurs de grains après le début de l'année financière courante.

Ai-je raison de conclure qu'il s'agit de ce que vous avez dit que c'est pur non-sens?

M. Darling: Je ne crois pas que ce soit un non-sens, sénateur. Il s'agit pour le gouvernement de gérer ses ressources financières dans les limites des autorisations de dépense qu'il s'est lui-même imposées.

Vous vous souviendrez que dans son budget de février 1986 et dans sa mise à jour de septembre, le ministre des Finances a confirmé que le gouvernement limiterait ses dépenses à 89,4 milliards de dollars, à l'exclusion faite de l'intérêt sur la dette publique, au cours de l'année financière 1986-1987. Lorsqu'il a revu sa situation financière, il a décidé qu'il pouvait déboursier 300 millions de dollars sur le milliard de dollars prévu au titre du programme d'aide aux agriculteurs au cours de l'année financière 1986-1987, tout en respectant la limite de 89,4 milliards de dollars qu'il s'était imposée.

D'ailleurs, en 1987-1988, le ministre des Finances prévoyait dans le budget qu'il a déposé un cadre de dépenses de 122 milliards en 1987-1988, compte tenu de réserves d'un montant de

[Text]

included reserves for future supplementary estimates of \$3.8 billion. Of that \$3.8 billion, these Supplementary Estimates (A) for \$700 million have been provided for; therefore, we are seeing the first drawdown of the reserves that were provided for in the 1987-88 fiscal year by this appropriation.

Therefore, I do not think it is sleight of hand; it is simply the government determining within its cash limits how much it can pay in one fiscal year and how much in another to respect its own expenditure targets that it has set for itself.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The \$700 million which is to be paid out in 1987-88, then, reduces the reserves available for other purposes for that fiscal year by that amount?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. Perhaps we could then talk about where this \$700 million will fit into the expenditure plan for 1987-88. I have here the expenditure plan for 1986-87 and the expenditure plan for 1987-88 as set forth in Part I of the Estimates for the respective years. Perhaps we could just go down those tables in order to see where this \$700 million will fit in.

Mr. Darling: Certainly. Unfortunately I do not have a copy of that document with me, but, if you want to refer to the numbers, I have no problem with that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well; let us begin with the plan for 1986-87. That showed total budgetary main Estimates of \$107.8 billion. Then there were reserves. Those reserves allotted by envelope amounted to \$1.1 billion. In addition to that, there was a line: "Provisions for adjustments to statutory and other programs", and the amount for that item was \$1.9 billion for a total of \$110.8 billion.

Then there was the item for consolidation of Estimates, \$8.39 billion; provision for valuation, \$130 million and the allowance for a lapse of \$1.437 billion. So that the total budgetary expenditures for 1986-87 would be \$116.740 billion.

My first question is: Somewhere in there is included the \$350 million for Treasury Board vote 5, the contingency vote. Where is that included in that table? I am looking really at Table 2.3.

Mr. Darling: The provision for the contingency vote, the vote 5 of the Treasury Board, is part of the total of \$107 billion that you have in the main Estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. Then we go back to Table 2.2, the Expenditure Plan by Envelope, and there the Treasury vote 5 has been taken out of the envelopes, because we have a total for the envelopes of \$115.927 billion. The next line is: "Reserves Not Allocated by Envelope, \$2.250 billion". There is a footnote to that which says that this "Includes Treasury Vote 5." In other words, in the first table it was included in the envelope under "Treasury Board"; in the other table, Table 2.2, it is included in the column "Reserves not allocated by envelope".

[Traduction]

3.8 milliards de dollars au titre du futur Budget supplémentaire. Sur ce montant, 700 millions de dollars ont été inscrits dans le Budget supplémentaire (A), ce qui constitue le premier prélèvement sur la réserve prévue pour l'année financière 1987-1988 par ce crédit.

Je ne pense donc pas qu'il s'agit d'un tour de passe-passe; le gouvernement détermine, en tenant compte des liquidités dont il dispose, ce qu'il peut déboursier au cours d'une année financière et ce qu'il peut déboursier au cours d'une autre année financière de manière à respecter les limites de dépenses qu'il s'est lui-même fixées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les 700 millions de dollars qui seront déboursés en 1987-1988 réduisent donc d'autant les réserves disponibles à d'autres fins au cours de cette même année financière?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Nous pourrions peut-être alors parler de la place de ces 700 millions de dollars dans le plan de dépenses de 1987-1988. J'ai devant moi ceux de 1986-1987 et de 1987-1988, qui figurent dans la Partie I du Budget des dépenses pour ces années respectives. Nous pourrions peut-être examiner le contenu de ces tableaux pour voir où s'inscrivent ces 700 millions de dollars.

M. Darling: Certainement. Malheureusement, je n'ai pas d'exemplaire du budget, mais si vous voulez me citer les chiffres, cela ne me posera aucun problème.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien, commençons par le plan de 1986-1987. Il indiquait un budgetaire total du Budget des dépenses de 107.8 milliards de dollars. Il y avait aussi des réserves. Ces réserves réparties par enveloppe totalisaient 1.1 milliard de dollars. Il y avait également des «Réserves pour rajustements des coûts des programmes statutaires et autres» d'un montant de 1.9 milliard de dollars sur un total de 110.8 milliards.

Venait ensuite la «consolidation des comptes», d'un montant de 3.39 milliards de dollars; une «provision pour moins-value», de 130 millions de dollars et une «provision pour péremption» de 1,437 milliard de dollars. Les dépenses budgétaires pour 1986-1987 totalisent 116.740 milliards de dollars.

Ma première question est la suivante: il y a inclus quelque part un montant de 350 millions de dollars au titre du Crédit pour éventualités n° 5 du Conseil du Trésor. Où figure-t-il dans le tableau? Il s'agit du tableau 2.3.

M. Darling: La provision pour ce crédit, le Crédit n° 5 du Conseil du Trésor, fait partie des 107 milliards de dollars inscrits dans le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Revenons au Tableau 2.2, Plan de dépenses par enveloppe, et là le Crédit n° 5 du Conseil du Trésor a été retiré des enveloppes, puisque leur montant totalise 115.927 milliards de dollars. Le prochain poste concerne les «Réserves non réparties par enveloppe», d'un montant de 2.250 milliards de dollars. Une note en bas de page indique que ce poste «inclut le Crédit n° 5 du Conseil du Trésor». Autrement dit, dans le premier tableau, ce crédit était inclus dans l'enveloppe du «Conseil du Trésor»;

[Text]

Is that correct?

Mr. Darling: That is correct. That is because we do a reconciliation table. We cannot say at the time we prepare the main Estimates which particular departments will be allocated money from the Treasury Board contingency vote. It depends on the requirements during the year for that vote and, in particular, the amount of salary adjustments that must be credited to each department's estimates based on final salary settlements that may differ from the amounts provided in the departmental estimates.

So, we take it out when we calculate the envelope totals.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us conduct the same review with regard to 1987-88. I am looking now at Table 2.3, headed "Expenditure Framework". Under the column headed "Total Budgetary Main Estimates", the amount of \$110,141 million is found. Under "Reserves for Supplementary Estimates", and under the subheading "Allocated to envelopes", there is \$1,466 million. Under the subheading "Provisions for adjustments to statutory and other programs", there is \$2,380 million, and under "Projected Total Budgetary Estimates", the amount is \$113,987 million. To that is added \$9,543 million under "Consolidation of accounts", and \$180 million under "Provision for valuation", and \$1,160 million under "Allowance for lapse". That gives "Total Budgetary Expenditures" of \$122,550 million.

Table 2.2 shows that the Treasury vote for contingency, vote 5, is included in the \$2,380 million.

Is there any difference in the treatment of Treasury vote 5 in these two tables?

Mr. Darling: Not that I am aware of. Again, the amount of the vote would be included in the \$110,141 million that is shown as main Estimates to come to the component of the total government expenditure plan of \$122.5 billion. But when we prepare an itemization by envelope, there are some amounts which we have not allocated to envelopes, and we adjust those out and treat them as a reserve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So we are now focusing on what you call the "reserves". For 1986-87, the reserve not allocated was \$2,250 million. For 1987-88, not allocated to departments, it was \$2,380 million. In both cases the Treasury Board vote 5 is included.

Is that right?

Mr. Darling: I assume so, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is what the tables show. Is there any doubt about that? I could show you the tables.

[Traduction]

dans le tableau 2.2, il figure dans la colonne «Réserves non réparties par enveloppe».

Est-ce exact?

M. Darling: C'est exact. C'est qu'il s'agit d'un tableau de rapprochement. Il est impossible de savoir au moment où on prépare le budget des dépenses principal quels ministères recevront des fonds sur le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. Cela dépend des besoins financiers en cours d'année et en particulier du montant des rajustements salariaux qui doivent être crédités au budget de chaque ministère sur la base des règlements salariaux définitifs qui peuvent être différents des montants prévus dans le budget du ministère.

C'est pourquoi nous prélevons le montant au moment de calculer le montant total de l'enveloppe.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous allons faire la même chose pour 1987-1988. J'ai sous les yeux le tableau 2.3, intitulé «Cadre de dépenses». La rubrique «Total du budgétaire—Budget des dépenses principal» indique un montant de 110,141 millions de dollars. Sous la rubrique «Réserves pour budgets des dépenses supplémentaires» figurent deux sous-rebriques intitulées «Réserves des enveloppes», d'un montant de 1,466 millions de dollars, et «Réserves pour rajustements des coûts des programmes statutaires et autres», d'un montant de 2,380 millions de dollars. La rubrique «Total des prévisions budgétaires» indique un montant de 113,987 millions de dollars. A cela s'ajoutent 9,543 millions de dollars au titre de la «Consolidation des comptes», 180 millions de dollars au titre de la «Provision pour moins-value», et 1,160 millions de dollars au titre de la «Provision pour péremption». D'où un «Total des dépenses budgétaires» de 122,550 millions de dollars.

Le tableau 2.2 indique que le Crédit pour éventualités n° 5 du Conseil du Trésor est inclus dans le montant de 2,380 millions de dollars.

Le crédit n° 5 du Conseil du Trésor est-il traité différemment dans ces deux tableaux?

M. Darling: Pas à ma connaissance. Encore une fois, le montant du crédit doit être inclus dans les 110,141 millions de dollars qui figurent comme Budget des dépenses principal, pour qu'on puisse arriver au chiffre de 122,5 milliards de dollars indiqué pour le plan global des dépenses du gouvernement. Toutefois, lorsque nous détaillons le budget par enveloppe, il y a certaines sommes que nous n'avons pas réparties à l'intérieur de ces enveloppes; nous faisons donc certains rajustements et les considérons comme des réserves.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous en arrivons donc à ce que vous appelez les «réserves». Pour 1986-1987, les réserves non réparties représentaient 2,250 millions de dollars. En 1987-1988, les réserves non affectées aux ministères totalisaient 2,380 millions de dollars. Dans les deux cas, le crédit 5 du Conseil du Trésor est inclus.

C'est bien cela?

M. Darling: Je pense que oui, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est ce qu'indiquent les tableaux. Avez-vous des doutes à ce sujet? Je pourrais vous les montrer.

[Text]

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division, Treasury Board: Are you talking about reserves?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, reserves not allocated by envelope.

Mr. Darling: In each case, senator, the reserves total not allocated by envelope should include the Treasury Board contingency vote.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What reserves are allocated to the Department of Agriculture for the fiscal year that begins tomorrow?

Mr. Darling: For the fiscal year that begins tomorrow, I do not have the detailed working tables with me, but if we know part of the reserves have been allocated, then we show them as "Reserves allocated by envelope"; in other words, the \$1.466 billion item you see in 1987-88 would have included the \$700 million for Supplementary Estimates (A) that are before the committee today.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I did not hear what you said.

Mr. Darling: The reserve allocated by envelope, the \$1.466 billion for 1987-88, includes the \$700 million that is the appropriation before the committee today. Because we were aware of that requirement, we would have allocated it to the Department of Agriculture and, therefore, included it in the envelope accounting for the economic envelope of the government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would that appear in the main Estimates?

Mr. Darling: No. The main Estimates would not show that \$700 million because that is the subject of a Supplementary Estimate. The main Estimates would not include any of the amounts we show by reserves. We have a total reserve which, this year, is approximately \$3.8 billion. If we are aware at the time that we are preparing the Main Estimates in February where the government believes it will allocate those reserves, we identify that specifically by envelope. For example, we are aware that, in addition to the \$700 million appropriation that is before the committee today, there is a possible requirement for the wheat pool to be compensated for losses again in 1987-88. To the extent we can make an estimate of that requirement, we would include it in the part of the reserves we show as "Allocated to envelope", but reserves are there because the government has not finalized its plan with respect to spending of those reserves, or it does not know the exact amount that may be required, or alternatively, there is a requirement to underwrite losses under statutes if the losses occur.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So what you are saying is that there is a kind of vagueness in there: on the one hand, in the main Estimates request there is precision, let us say, with regard to the Department of Agriculture in that when the bill based on these Estimates is enacted it will be the precise sum set forth in the Estimates; on the other hand, in

[Traduction]

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires, Conseil du Trésor: Parlez-vous des réserves?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, des réserves non réparties par enveloppe.

M. Darling: Dans un cas comme dans l'autre, monsieur le sénateur, le total des réserves non réparties par enveloppe devrait inclure le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelles réserves sont affectées au ministère de l'Agriculture pour l'exercice financier qui commence demain?

M. Darling: Je n'ai pas avec moi les tableaux détaillés pour l'exercice financier qui débute demain, mais si nous savons qu'une partie des réserves a été affectée, nous les inscrivons dans les réserves réparties par enveloppe; en d'autres termes, le poste de 1.466 milliard de dollars indiqué pour 1987-1988 est censé comprendre les 700 millions de dollars du Budget des dépenses supplémentaire (A) qui est soumis au comité aujourd'hui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

M. Darling: Les réserves des enveloppes, c'est-à-dire 1.466 milliard de dollars pour 1987-1988, comprennent les crédits de 700 millions de dollars qui sont soumis au comité aujourd'hui. Comme nous connaissions ce besoin, nous avons affecté les sommes nécessaires au ministère de l'Agriculture et, de ce fait, nous les avons incluses dans l'enveloppe économique du gouvernement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ces sommes sont-elles censées figurer dans le Budget des dépenses principal?

M. Darling: Non. Les 700 millions de dollars ne figurent pas dans le Budget principal car ils font l'objet d'un budget supplémentaire. Le Budget principal ne comprend aucune des sommes inscrites comme réserves. Cette année, nous disposons de réserves qui totalisent environ 3.8 milliards de dollars. Si au moment d'établir le Budget principal des dépenses en février, nous savons où le gouvernement pense affecter ces réserves, nous indiquons ces sommes par enveloppe. Ainsi, nous savons qu'en plus des crédits de 700 millions de dollars que le comité est chargé d'étudier aujourd'hui, il faudra peut-être indemniser à nouveau le syndicat du blé pour les pertes qu'il pourrait essuyer en 1987-1988. Dans la mesure où nous pouvons prévoir ce besoin, nous l'incluons dans la partie des réserves dite «Réserves des enveloppes», mais les réserves existent parce que le gouvernement ne sait pas toujours de façon définitive comment il dépensera ces réserves ou parce qu'il ne connaît pas le montant exact dont on aura besoin, ou encore, parce qu'il est tenu de par la loi de garantir contre certaines pertes si elles se produisent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous dites donc qu'il existe une certaine imprécision: d'un côté, il y a de la précision dans le Budget principal, en ce qui concerne le ministère de l'Agriculture, par exemple, du fait que lorsque le projet de loi fondé sur ce budget sera adopté, il précisera la somme inscrite dans le budget; par contre, dans la Partie I du

[Text]

Part I of the blue book entitled "The Government Expenditure Plan", there are two lines of reserve, one being a line of reserve against genuinely unforeseen expenditures, and reserves allocated by envelope where there is fairly good reason to believe that the government is going to require money, but that it is going to require it is not absolutely certain, and the amount is not known.

Is that correct?

Mr. Darling: There is less certainty with respect to the amounts shown in the reserves if they are allocated by envelope under three circumstances; we anticipate we will need the money but we cannot make an accurate estimate of what it will be; or, alternatively, the statutes provide we only reimburse losses if they are actually occurred; or, alternatively, there is not existing legislative authority to authorize a program, in which case we would not put an expenditure proposal in the Estimates but would reserve against it in anticipation that Parliament will approve the authority and we will then have to provide the funds. In other words, main Estimates do not anticipate future approvals of spending authority by Parliament; they are a summation of those programs that have been approved by Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. All right, then, let us come at it negatively. What you are telling the committee is that the \$700 million will not be drawn down from reserves not allocated by envelope.

Mr. Darling: You have too many negatives in that sentence, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What you are saying is that it is in the envelope.

Mr. Darling: I am saying that it is being provided for within that part of the reserves that we have identified as allocated by envelope.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. Therefore, it is not in the reserves not allocated by Ottawa—to use the language of your document.

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. That is reassuring because what I had done was to see what we could anticipate as costs against that total of \$2,380,000,000. I deducted the \$700 million and then I took out Treasury Board vote 5 of \$360 million. I also deducted the item of \$350 million for the recently announced energy initiatives, step one. As of this morning it would have left only \$970 million in the reserves not allocated by envelope. But that is not correct, because the \$700 million is in the envelopes.

Mr. Darling: Yes, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right.

Mr. Darling: Because we had not anticipated the energy program at the time that we prepared the Blue Book, Part I in February, we were expecting to take that program's costs out

[Traduction]

Libre bleu intitulé «Plan de dépenses du gouvernement», deux lignes sont prévues pour les réserves. L'une d'elles concerne les réserves pour les dépenses vraiment imprévues, et l'autre vise les réserves réparties par enveloppe, lorsqu'on a de bonnes raisons de croire que le gouvernement aura besoin de certaines sommes, mais qu'on ne sait pas exactement de combien.

Est-ce bien cela?

M. Darling: Il y a trois cas où les montants des réserves sont moins certains lorsque celles-ci sont réparties par enveloppe: lorsque nous savons que nous aurons besoin d'argent, mais que nous ne pouvons prévoir la somme exacte; lorsque la loi stipule que nous devons rembourser le montant de pertes, s'il y a effectivement perte; et enfin, lorsqu'un programme n'est autorisé par aucun texte législatif. Dans ce cas, nous ne pouvons pas inclure un projet de dépense dans le budget, mais nous prévoyons une réserve à cette fin en attendant que le Parlement approuve la mesure législative nécessaire après quoi nous n'avons plus qu'à fournir les fonds. En d'autres termes, le budget principal n'anticipe pas les autorisations de dépenser qui seront données ultérieurement par le Parlement; il s'agit d'une récapitulation des programmes qui ont été approuvés par celui-ci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Examinons alors la question négativement. Ce que vous nous dites, c'est que les 700 millions de dollars ne seront pas puisés dans les réserves non réparties par enveloppe.

M. Darling: Il y a trop de négations dans cette phrase, monsieur le sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous dites que ce montant est inclus dans les enveloppes.

M. Darling: Je dis qu'il est prévu dans la partie des réserves que nous appelons réserves des enveloppes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'accord. En conséquence, il n'est pas inclus dans les réserves non réparties par enveloppe, pour reprendre la terminologie utilisée dans votre document.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Cela me rassure car j'essayais de voir quels coûts seront vraisemblablement soustraits de ce total de 2,380,000,000 \$. J'ai déduit ces 700 millions de dollars, puis les 360 millions de dollars du Crédit 5 du Conseil du Trésor. J'ai aussi déduit les 350 millions de dollars qui ont été annoncés récemment comme première mesure de redressement dans le secteur énergétique. Ainsi, il ne restait ce matin que 970 millions de dollars dans les réserves non réparties par enveloppe. Mais ce n'est pas exact car les 700 millions de dollars sont inclus dans les enveloppes.

M. Darling: Oui, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

M. Darling: Comme nous n'avions pas prévu le programme énergétique au moment où nous avons élaboré la Partie I du Livre bleu en février, nous avons pensé inclure les coûts de ce

[Text]

of the \$2.38 billion that is shown as statutory and other unallocated.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes; that is what I had assumed.

There is a report in the *Globe and Mail* this morning that GM is to get \$110 million of federal money. If that goes ahead, that, too, would come out of reserves not allocated by envelope, is that correct?

Mr. Darling: Not necessarily. The GM proposal is still before the government for consideration, but in the event that it goes ahead as a program of assistance to a specific industry, there is a specific appropriation in the Estimates of the Department of Regional and Industrial Expansion which provides funds for that type of program. We would look, in the first instance, to that particular program fund to allocate funding to specific industries. Only if there were inadequate funds in the total vote would we look at having to supplement that vote.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So we have two different situations. In the case of the \$700 million for the Agriculture program, you anticipated that and it is in the budgetary framework.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the case of the GM item, assuming it goes ahead, it is, at least in part, within the budgetary framework.

Mr. Darling: We would anticipate that the department would have sufficient funds in its appropriation for that to take place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): On the other hand, there are no votes in a department for the \$350 million for the energy initiative; that would come under the reserve, is that correct?

Mr. Darling: That is correct. I would anticipate that that amount will be included in a future supplementary estimate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Darling summarized vote 5 of the Treasury Board and he referred there to pay list requirements. As you know, Mr. Chairman, we have looked at what vote 5 has been used for and we have found that it is not being used nearly as much recently for unanticipated payments or payroll requirements as in former times. It is being used for quite major programs, notwithstanding that the vote is very specific. It says "to supplement other votes for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for including awards under the Public Servants Inventions Act", and so on. In other words, after the payroll it seems to fall off to a grab bag of miscellaneous and minor items, including those awards to public servants who invent things—which I assume are not heavy awards.

[Traduction]

programme dans les 2.38 milliards de dollars prévus pour les programmes statutaires et autres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, c'est bien ce que j'avais pensé.

D'après un article du *Globe and Mail* de ce matin, GM recevrait 110 millions de dollars du gouvernement fédéral. Si c'est vrai, ce montant sera aussi puisé dans les réserves non réparties par enveloppe, n'est-ce pas?

M. Darling: Pas nécessairement. Le gouvernement étudie encore la proposition de GM; quoi qu'il en soit, si un programme d'aide est approuvé à l'intention d'une entreprise particulière, des crédits distincts sont prévus à cette fin dans le budget du ministère de l'Expansion industrielle régionale. Nous vérifierions d'abord si cette aide peut être financée sur les fonds prévus pour ce type de programme. C'est seulement dans le cas où les fonds du crédit global s'avèreraient insuffisants que nous aurions recours à un budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il s'agit donc de deux situations différentes. Vous aviez prévu le programme agricole de 700 millions de dollars et il est inclus dans le cadre budgétaire.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quant au projet d'aide de GM, s'il est approuvé, il rentre dans le cadre budgétaire, du moins en partie.

M. Darling: Nous pensons que le ministère dispose de crédits suffisants pour financer ce programme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par contre, un autre ministère n'a pas les crédits nécessaires pour le programme énergétique de 350 millions de dollars; celui-ci sera donc financé sur les réserves, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact. Je pense que ce montant sera inclus dans un budget supplémentaire à venir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): M. Darling a résumé le Crédit 5 du Conseil du Trésor et il a parlé des besoins relatifs à la paye. Comme vous le savez, monsieur le président, nous avons examiné les utilisations qui ont été faites du Crédit 5 et nous avons découvert que, ces derniers temps, il ne sert pas autant qu'avant pour les dépenses imprévues ou les besoins relatifs aux frais de personnel. Il sert surtout pour de grands programmes, indépendamment du fait que l'objet de ce crédit est très bien défini. On dit qu'il est censé servir «pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires», etc. En d'autres termes, il est d'abord prévu pour les besoins relatifs à la paye, puis pour diverses menues dépenses, y compris les primes versées aux fonctionnaires pour leurs inventions, primes qui ne sont probablement pas très élevées.

[Text]

To emphasize the payroll requirements is not to give an up-to-date indication. We have the figures on that, Mr. Chairman, you will recall.

The Chairman: Yes.

Mr. Darling: We use the Treasury Board contingency vote in part to supplement paylists. If we use it for that purpose we do not come back to Parliament and ask for an increase in a vote previously approved that included salary dollars; we simply transfer the money and use the transfer from the contingency vote to record the increase in the expenditure under the salary vote in the public accounts.

In any other case where we have used the Treasury Board contingency vote for a purpose other than as a supplementing of salary estimates, we have always brought before the committee a supplementary estimate to reimburse that contingency vote by increasing the specific appropriation authority in the department concerned. In other words in one instance we do not seek a further appropriation from Parliament, but if we use the vote for any other purpose, we then include that purpose in a supplementary estimate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, aside from the payroll you are seeking authorization twice are you?

Mr. Darling: We are only seeking Parliament's authorization once, but there are many instances where the government has decided that it wishes to proceed with a particular expenditure where there are circumstances under which that disbursement should occur prior to the end of the normal supply period when you would seek a supplementary estimate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But you have gone ahead, on the basis of vote 5, and spent the money. Then you come back for a supplementary estimate and ask for a bill based on that. Is that not double legislation?

Mr. Darling: No. We have only gone ahead and spent the money, because there were inadequate funds in a department's normal vote to allow it to absorb that expenditure.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right; yes. You had authorization under the normal vote; you simply supplemented it and then you came back to Parliament to recruit vote 5.

Mr. Darling: That's right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is there any particular reason why this bill should be enacted today, this being March 31?

Mr. Darling: In response to your question, this is not a bill with respect to the 1986-87 fiscal year, so there is no reason for it to be enacted within this fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is what I thought earlier this morning as I tried to get myself together. I

[Traduction]

Il ne suffit pas d'insister sur les besoins relatifs à la paye, il faut aussi fournir des données à jour. Comme vous vous en souvenez sans doute, nous avons des chiffres à ce sujet, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Darling: Nous utilisons le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor en partie pour compléter d'autres crédits concernant le paye. Quand nous utilisons ce crédit à cette fin, nous ne revenons pas devant le Parlement pour lui demander d'augmenter un crédit déjà approuvé comprenant des fonds pour les traitements; nous transférons simplement les sommes nécessaires et nous utilisons le montant transféré du crédit pour éventualités pour enregistrer dans les Comptes publics l'augmentation des dépenses imputées sur le crédit des traitements.

Chaque fois que nous avons utilisé le crédit pour éventualités du Conseil du trésor autrement qu'en complément à un budget prévu pour les traitements, nous avons toujours soumis un budget supplémentaire au comité afin de pouvoir reverser le montant retiré en augmentant les crédits prévus à ce chapitre pour le ministère visé. En d'autres termes, il y a un cas où nous ne demandons pas de nouveaux crédits au Parlement, mais si nous utilisons le crédit à d'autres fins, nous l'indiquons dans un budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, vous demandez une autorisation deux fois, sauf pour les besoins concernant la paye. C'est bien cela?

M. Darling: Nous demandons l'autorisation du Parlement une fois seulement, mais il arrive souvent que le gouvernement doive effectuer une dépense particulière, que le débours doive, pour diverses raisons, être effectué avant la fin de l'exercice budgétaire normal et qu'il faille alors recourir à un budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous vous êtes servi du crédit 5 et vous avez dépensé les sommes nécessaires, puis vous avez présenté un budget supplémentaire en demandant l'adoption d'un projet de loi à cet égard. N'est-ce pas là un chevauchement de mesures législatives?

M. Darling: Non. Nous avons seulement utilisé le crédit et dépensé l'argent parce que les crédits habituels du ministère ne suffisaient pas pour couvrir cette dépense.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'accord. Vous aviez l'autorisation nécessaire aux termes du crédit habituel; vous avez simplement complété celui-ci puis vous êtes revenu devant le Parlement pour regarnir le Crédit 5.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il une raison particulière pour laquelle le projet de loi devrait être adopté aujourd'hui, c'est-à-dire le 31 mars?

M. Darling: Pour répondre à votre question, le projet de loi ne vise pas l'exercice financier 1986-1987; aussi, il n'y a pas de raison qu'il doive être adopté au cours du présent exercice financier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est ce que je pensais ce matin lorsque j'essayais de rassembler mes

[Text]

am sure that Senator Doody is thinking the same. He could have had another coffee.

Senator Doody: And one less ulcer.

Mr. Cook: But there would be no objection to doing it today.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a final question, and I do not know who will answer it. On March 26, 1987 the Deputy Prime Minister appeared on CTV's "Canada A.M.", where he was asked by one Pamela Wallin:

Mr. Mazankowski, where are you getting the money from?

That is, for the energy initiative.

When it was budget time, there wasn't any; Michael Wilson said no to you in the negotiations leading up to the budget, that there wasn't going to be a package in that—where did you find it?

The Deputy Prime Minister replied:

Well, the budget this year wasn't a Christmas tree budget, Pam, and we said that any initiatives for the agriculture, the resource industries or Western or Atlantic diversification programs would be outside the budgetary framework. And one of the most fortunate things about putting together a program like this outside the budget is that you can consult with the producing provinces,—

And on and on. I don't know whom to believe. Mr. Darling has told us that it is indeed all in the budgetary expenditure plan, and Mr. Mazankowski has said that it is outside the budget and one of the reasons for doing it that way is that you can do all this wonderful consulting. Could we have some clarification?

Mr. Darling: If I may, I think what the Deputy Prime Minister was saying was that the budget brought down by Mr. Wilson in February contained no new expenditure initiatives. There was not a single, new expenditure initiative identified in that budget.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But you have told us that in part the funding for the energy program would come from the money requested in the main Estimates.

Mr. Darling: Not the energy program. I said that the energy program would have to be provided for from the reserve for the statutory and other allocations because—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All of it? I thought you anticipated that some of it would come from there.

Mr. Darling: I anticipate that with respect to the funds for the General Motors Ste-Thérèse plant—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, yes, you are quite right.

[Traduction]

idées. Je suis certain que le sénateur Doody est d'accord. Il aurait pu boire un autre café.

Le sénateur Doody: Et avoir un ulcère de moins.

M. Cook: Mais il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'il soit adopté aujourd'hui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une dernière question à poser, mais je ne sais pas qui y répondra. Le 26 mars 1987, le vice-premier ministre était invité à l'émission «Canada A.M.» du réseau CTV; Pamela Wallin lui a alors posé la question suivante:

M. Mazankowski, où trouvez-vous l'argent pour le programme énergétique?

Lors de la présentation du budget, il n'y en avait pas.

Michael Wilson vous a opposé un refus durant les négociations qui ont abouti à l'établissement du budget; il ne devait pas y avoir de fonds prévus à cette fin. Où les avez-vous trouvés?

Le vice-premier ministre a répondu en ces termes:

Cette année, le budget n'a fait de cadeau à personne, et nous avons dit que toute mesure touchant l'agriculture, les industries d'exploitation des ressources naturelles ou les programmes de diversification à l'intention des provinces de l'Ouest ou de l'Atlantique ne s'inscrivait pas dans le cadre budgétaire. D'ailleurs, l'un des grands avantages qu'il y a à mettre en place un programme comme celui-ci en dehors du cadre budgétaire, c'est qu'on peut consulter les provinces productrices, . . .

Et ainsi de suite. Je ne sais plus qui croire. M. Darling nous a dit que le programme s'inscrit dans le plan des dépenses budgétaires; M. Mazankowski prétend le contraire, ajoutant que l'une des raisons pour procéder ainsi est qu'il peut y avoir toutes ces consultations si utiles. Pourriez-vous nous expliquer ce qu'il en est.

M. Darling: Sauf erreur, je pense que ce que le vice-premier ministre a dit, c'est que le budget déposé par M. Wilson en février ne contenait aucun nouveau projet de dépenses. Il n'y avait pas une seule nouvelle dépense prévue dans ce budget.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous nous avez dit qu'une partie du financement du programme énergétique proviendrait des sommes demandées dans le budget principal.

M. Darling: Je ne parlais pas du programme énergétique. J'ai dit que ce programme devrait être financé grâce aux réserves prévues pour les programmes statutaires et autres, parce que . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En totalité? J'avais cru comprendre que vous vous attendiez à ce qu'une partie soit financée ainsi.

M. Darling: C'est ce que je prévois pour les fonds destinés à l'usine de General Motors de Sainte-Thérèse . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr, vous avez parfaitement raison.

[Text]

Mr. Darling: ... there will be funds available within the normal programmed funds of the Department of Regional Industrial Expansion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Nevertheless, the \$300 million would come out of the reserve allocated by envelope, and that is in the expenditure plan.

Mr. Darling: That is the point, sir. The Minister of Finance has brought down an expenditure framework, the details of which were generally known, but not all the details were known, which is why he set aside reserves. It is those reserves in part that are available for the government to decide on additional programming initiatives they wish to undertake during the current fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Nevertheless, the \$350 million is included in the calculations, which would take us to two bottom lines—first, the deficit anticipated for the fiscal year and, second, the financial requirements for the fiscal year. Is that correct?

Mr. Darling: The cost of that program would be charged against reserves that have been provided for within those bottom lines.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So, indeed, Ms. Wallin's question was not very apt. Perhaps it was because her question was not well framed that the Deputy Prime Minister gave the impression that in a sense we had two budgets running here and that these programs were outside the budgetary framework.

Mr. Darling: I think that the Deputy Prime Minister was saying—and I do not wish to impute words—that the programs were outside the specific details of spending at the time the budget was brought down. But the budget included reserves for future spending plans, and this particular program is one of those future spending plans which would be charged against the reserves.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, all this was brought on at this time by the great urgency to have this bill today. But it was also brought on by the fact that we have this unprecedented Supplementary Estimates (A). It has given me, at least, an opportunity to see how these things are put together. Personally, it has been a valuable exercise.

Senator Doody: When do we need Supplementary Estimates (A)? I have been under the impression that they are necessary for the end of this fiscal year; the new fiscal year begins April 1, spending authority is required before that date, and so on. Is that not so? Are you not in a hurry for Supplementary Estimates (A)?

Mr. Crandall: Mr. Darling said that the funds were not needed until fiscal 1987-88, and that is right. But that fiscal year begins tomorrow. Those funds, as we have pointed out, are not in the main Estimates. Therefore, beginning as early as tomorrow, there could be charges against this appropriation. The purpose of these estimates is to supplement a vote of the Department of Agriculture, vote 35. This is vote 35a, which is a very small portion of that vote, \$7 million or so. Apparently the department has received only three-twelfths of that

[Traduction]

M. Darling: ... des fonds pourront être débloqués à partir des crédits courants du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): De toute manière, les 300 millions seront pris sur les réserves réparties par enveloppes, c'est-à-dire déjà prévues dans le plan général des dépenses.

M. Darling: C'est bien cela. Le ministre des Finances a proposé un cadre global de dépenses dont tous les détails n'étaient pas connus et c'est pourquoi le ministre a prévu des réserves. C'est d'elles dont le gouvernement peut disposer s'il décide d'effectuer de nouvelles dépenses au cours de l'année financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quoi qu'il en soit, les 350 millions ont été inclus dans les calculs, ce qui nous permet de connaître deux résultats: d'abord le déficit prévu pour l'année financière et ensuite, les besoins financiers pour le même exercice. Est-ce bien cela?

M. Darling: Le coût de ce programme sera imputé sur les réserves qui ont été prévues en fonction de ces deux totaux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par conséquent, la question de Mme Wallin n'était pas très pertinente. C'était peut-être parce que sa question n'était pas bien posée que le vice-premier ministre a eu l'impression que nous avions en quelque sorte deux budgets et que le coût de ces programmes n'avait pas été prévu dans le budget.

M. Darling: Je crois que le vice-premier ministre a voulu dire—et ce n'est qu'une supposition naturellement—que les programmes en question ne figuraient pas dans la ventilation des dépenses au moment où le budget a été déposé. Mais on avait prévu des réserves pour d'autres plans de dépenses, et ce programme en particulier est justement un type de dépense qui peut être imputé sur les réserves.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, tout ceci est dû au fait qu'il est urgent d'adopter le projet de loi aujourd'hui même. Mais c'est dû également au caractère particulier de ce budget supplémentaire. Au moins cela m'aura fourni l'occasion de connaître un peu mieux comment on procède. Pour moi l'exercice a été très utile.

Le sénateur Doody: À quel moment le budget supplémentaire (A) devient-il nécessaire? J'ai toujours eu l'impression que c'était vers la fin de l'année financière; comme la nouvelle année comme le 1^{er} avril, il faut que l'autorisation de dépenser soit accordée avant cette date. Qu'en pensez-vous? N'êtes-vous pas un peu pressés?

M. Crandall: M. Darling a dit que les fonds ne serviraient que pour l'année 1987-1988, et c'est vrai. Mais c'est demain que débute la nouvelle année. Comme nous l'avons signalé, ces fonds ne figurent pas dans le budget principal. Par conséquent, dès demain, ils pourraient être pris sur ce crédit. L'objet du budget supplémentaire est d'ajouter un supplément au crédit 35 qui concerne le ministère de l'Agriculture. Il s'agit du crédit 35a) qui ne représente qu'une faible portion du crédit principal, soit environ 7 millions. Il semblerait que le ministère n'ait

[Text]

amount in interim supply, which is not sufficient to keep them going for very long.

Senator Doody: What about vote 5? Are funds not available from that vote?

Mr. Crandall: It is not our practice to allocate funds from vote 5 for which extra interim supply could have been sought or, indeed, for which Supplementary Estimates are on the table. I suppose that in an emergency it could be done if the wording of vote 5 permitted it.

Senator Doody: Assuming that we do not get this bill today, what will happen to the program?

Mr. Darling: The short answer is that we would not be in a position to make payments to the farmers entitled to receive funds under this program until such time as the supply bill is passed. So we would be holding up payments to individual farmers.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How many payments? The Deputy Minister gave us to understand that the \$300 million granted and appropriated had put the program well on the road and that the next round of payments was to be in late May. I have the distinct impression that we are being given answers which are formally correct but which do not fit the real financial requirements for tomorrow and the day after tomorrow but, more accurately perhaps, fit the requirements for two and three and perhaps four and five weeks down the road.

Mr. Darling: I must confess that I do not know sufficiently the details of how the Department of Agriculture is actually structuring the payments. However, you will recall that \$300 million has already been paid out. I would assume that the department established the eligibility of all recipients, but they may have just established the eligibility of enough to pay the first \$300 million, and you therefore have all the other eligible recipients who are still waiting to receive funds.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that is not the case, but there is no point in speculating now, Mr. Chairman.

Mr. Darling: I cannot comment on the details.

Senator Doody: I have one other question, Mr. Chairman. It is with respect to the comments that were made here this morning on the \$350 million energy program. I was asked a question in the chamber on Thursday as to when the payments were to be made under this program. Some ministers had announced that the program started on April 1 and so on and so forth. I made inquiries and was informed that, although the program started on April 1, no payments would be made until supplementary estimates or some other legislation was passed or introduced to cover that program.

I gather from your comments this morning that that is not so; that payments can be made under that program from some contingency reserve that is available. I would like to get that clarified now. I may have misled the house on Thursday, because the information I received from the Department of Energy and Department of Finance and from the Treasury

[Traduction]

reçu que trois-douzièmes de ce montant sous forme de crédit provisoire, ce qui est loin de correspondre à ses besoins.

Le sénateur Doody: Et le crédit n° 5? Ne peut-on prendre des fonds sur ce crédit?

M. Crandall: D'une façon générale, nous ne faisons pas appel au crédit n° 5 pour lequel on aurait pu demander des crédits supplémentaires provisoires ou encore pour lequel on a présenté ce budget supplémentaire. Je suppose cependant que ce serait possible en cas de besoin si c'était prévu au crédit n° 5.

Le sénateur Doody: A supposer que le projet de loi ne soit pas adopté aujourd'hui, qu'advient-il du programme?

M. Darling: En bref, nous ne pourrions faire les versements aux agriculteurs comme le prévoit le programme avant que le projet de loi ne soit adopté. En somme, nous devrions retenir les versements qui sont dus aux agriculteurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Combien y en a-t-il? Le sous-ministre a laissé entendre que les 300 millions déjà votés avaient permis de faire avancer les choses et que les prochains versements seraient effectués à la fin de mai. J'ai la nette impression qu'on nous donne des réponses qui sont officiellement exactes, mais qui ne tiennent pas compte des besoins financiers réels pour demain et après-demain, alors qu'elles y répondent de façon plus exacte peut-être pour les deux, trois, quatre ou cinq semaines qui viennent.

M. Darling: Je dois avouer que je ne connais pas parfaitement la façon dont le ministère de l'Agriculture effectue les versements. Cependant, nous savons que 300 millions ont déjà été versés. Je suppose que le ministère détermine l'admissibilité de tous les bénéficiaires et que les 300 premiers millions ont été versés à un certain nombre d'entre eux et que les autres attendent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que ce n'est pas le cas, monsieur le président, mais il est inutile de spéculer là-dessus.

M. Darling: Je ne connais pas tous les détails.

Le sénateur Doody: J'aurais une autre question, monsieur le président. Ce matin, il a été question du programme énergétique pour lequel on a prévu 350 millions. Jeudi dernier, on m'a demandé au Sénat à quel moment les versements relatifs à ce programme devaient être faits. Des ministres avaient annoncé que le programme entrait en vigueur le 1^{er} avril, etc, etc. J'ai appris par la suite que le programme débutait effectivement le 1^{er} avril et qu'aucun versement n'aurait lieu avant qu'un budget supplémentaire, ou une autre mesure quelconque, ne soit adopté pour autoriser les dépenses.

Si je vous ai bien compris ce matin, les choses ne se passeraient pas ainsi; des versements pourraient être faits à partir d'une réserve pour éventualités. Je voudrais maintenant que cette question soit éclaircie. J'ai peut-être induit le Sénat en erreur jeudi dernier, parce que selon les informations que j'avais reçues du ministère de l'Énergie, du ministère des Finances et du Conseil du Trésor, aucun versement ne devrait

[Text]

Board was that no payments would be made until either Estimates or legislation was introduced.

Mr. Darling: Senator, that is also my understanding. I think the point is that expenses incurred by the eligible recipients, as of April 1, are eligible for cost-sharing under the grant program. However, the reimbursement of those expenses cannot take place until the necessary legislative authorities are put in place to authorize the disbursement.

Senator Doody: Can you run that by me again, please? It sounds as if you are going to make payments but you are not going to make them—

Mr. Darling: No, I am saying that the private operators are obviously going to start working on the strength of the government's announcement that expenses incurred as of April 1 would be eligible for reimbursement. Therefore, the operators will get on with their drilling programs, but the government cannot proceed to actually make those payments to the operators until the legislative authority is put in place to authorize the reimbursement.

Senator Doody: That sounds more reasonable. However, I got the impression from your original comments that you could start making payments from a contingency reserve, and then you would reimburse your contingency reserve from some supplementary estimates that you would introduce at a later date. Is that so?

Mr. Darling: That is so if there are clear guidelines and criteria with respect to a program. However—

Senator Doody: Therefore I may have misled the house. You are saying that you may start making these payments from your reserve if they fit the guidelines and so on, is that what you are saying? Are you saying that the Treasury Board guidelines can be followed if the department can demonstrate that they are within your framework?

Mr. Darling: No, sir. We can only make payments if there is a clear legislative authority in place to authorize the payment. In this particular case, there is no legislative authority in place; therefore, the government must seek the legislative authority.

Senator Doody: Very well then; so there will be no payments.

Mr. Darling: With respect to that particular program, I would say there will be no payments.

Senator Doody: That is the one I am interested in. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Simard: You say that at this time you have no legislative authority to authorize the payments. Therefore, what are we doing here this morning?

Mr. Darling: I am sorry, senator, that was with respect to the energy payments. Those payments are not the subject of this appropriation.

The Chairman: Then, if there are no further questions, I wish to thank the witnesses in your name.

[Traduction]

avoir lieu avant qu'un budget supplémentaire, ou une autre loi, ne soit voté.

M. Darling: Monsieur le sénateur, c'est ainsi également que je comprends les choses. Sauf erreur, les bénéficiaires peuvent, à compter du 1^{er} avril, obtenir un remboursement partiel des dépenses qu'ils ont effectuées. Cependant, le remboursement total de ces dépenses doit attendre qu'une mesure législative soit en vigueur pour autoriser le déblocage des fonds.

Le sénateur Doody: Pouvez-vous me répéter cela s'il vous plaît? Si j'ai bien compris, les versements seront faits, mais ils ne le seront pas . . .

M. Darling: Non, je dis que les exploitants concernés vont commencer les travaux puisque le gouvernement a annoncé que les dépenses effectuées à compter du 1^{er} avril seraient remboursées. Par conséquent, ils pourront commencer leurs travaux de forage, mais le gouvernement ne pourra leur rembourser leurs dépenses avant d'y avoir été autorisé par une mesure législative.

Le sénateur Doody: Cela me paraît plus plausible. Cependant, à vous entendre ce matin, j'avais eu l'impression que les versements auraient pu être faits à partir d'une réserve spéciale, et que vous auriez pu regarnir cette réserve grâce à un budget supplémentaire présenté ultérieurement. Est-ce bien cela?

M. Darling: C'est vrai à condition qu'un programme fasse l'objet de directives et de critères précis. Cependant . . .

Le sénateur Doody: Donc, j'ai induit la Chambre en erreur. Vous dites que les versements peuvent être faits à partir d'une réserve, s'ils correspondent aux directives, etc. Est-ce bien cela? Êtes-vous en train de me dire que les directives du Conseil du Trésor sont applicables si le ministère concerné peut prouver qu'il se situe bien dans le cadre que vous avez prévu?

M. Darling: Non. Les versements ne peuvent être effectués que s'ils sont explicitement autorisés par une loi. Dans le cas présent, comme il n'y a pas de mesure législative les autorisant, le gouvernement doit attendre qu'elle soit votée.

Le sénateur Doody: Très bien, il n'y aura donc pas de versements . . .

M. Darling: Pour ce qui est de ce programme en particulier, il n'y aura pas de versements.

Le sénateur Doody: Voilà ce que je voulais savoir. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Simard: Vous venez de nous dire que les versements n'ont pas encore été autorisés par une loi. Pourquoi donc sommes-nous ici ce matin?

M. Darling: En toute déférence, monsieur le sénateur, ces versements concernaient le programme énergétique. Ils ne font pas l'objet du crédit que nous sommes en train d'étudier.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je désire remercier les témoins en votre nom.

[Text]

Honourable senators, as usual at the end of the meeting I must ask for a motion to report the bill without amendment. I wonder if we should add comments, as we have done recently?

Senator Doody: I have no comments, and I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: It is moved by Senator Doody that the bill be reported without amendment. Honourable senators, it is agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Very well, the bill will be reported without amendment and with no comment. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

Honorables sénateurs, comme c'est le cas à la fin de chaque séance, il faut que quelqu'un propose que le comité fasse rapport du projet de loi sans proposition d'amendement. Y aurait-il quelque chose à ajouter comme nous l'avons fait il n'y a pas longtemps?

Le sénateur Doody: Je n'ai rien à ajouter et je propose que le comité soit autorisé à faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Le sénateur Doody propose que le comité fasse rapport du projet de loi sans amendement. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien, nous ferons rapport du projet de loi sans amendement, ni observation. Je vous remercie.

(La séance est levée).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. William Crandall, Director, Estimates Division.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. William Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, April 9, 1987

Le jeudi 9 avril 1987

Issue No. 8
First proceedings on:

Fascicule n° 8
Premier fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year
ending March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Robert R. de Cotret, P.C.,
President of the Treasury Board

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p.,
président du Conseil du Trésor

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 9, 1987
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Haidasz, Hicks, Kelly, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

The Honourable Robert R. de Cotret, P.C., President of the Treasury Board.

*Witnesses:**From the Treasury Board:*

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;

Mr. M. H. Rayner, Comptroller General of Canada.

The Honourable Senator Stewart moved—

That the responses to questions asked of the Department of Agriculture during the Committee's meeting of March 12, 1987 on the examination of Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 1987-88, be appended to this day's proceedings as Appendix "NF-8A".

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, began its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

The Chairman invited an opening statement from the Minister, following which he and Messrs. Veilleux and Rayner answered questions.

At 12:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 AVRIL 1987
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Haidasz, Hicks, Kelly, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparait:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., président du Conseil du Trésor.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Gérard Veilleux, secrétaire;

M. M. H. Rayner, contrôleur général du Canada.

L'honorable sénateur Stewart propose—

Que les réponses aux questions posées au ministère de l'Agriculture, à la séance du Comité du 12 mars 1987, sur l'étude du budget des dépenses supplémentaire (A), pour l'année financière 1987-1988, soient annexées au compte rendu de ce jour (voir l'appendice «NF-8A»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité entreprend l'étude du budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le président invite le ministre à faire une déclaration à la suite de laquelle le Ministre et MM. Veilleux et Rayner répondent aux questions.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, le jeudi 9 avril 1987

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (président) occupe le fauteuil.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît, honorables sénateurs. Ce matin, nous tenons la première réunion du comité pour examiner le Budget des dépenses principal pour l'année fiscale 1987-1988 et nous avons le plaisir d'avoir comme témoin l'honorable Robert de Cotret, «ancien sénateur», président du Conseil du Trésor du Canada.

Avant de lui céder la parole...

I have to mention that we have received responses to questions asked of the Department of Agriculture regarding Supplementary Estimates (A). They were sent to members yesterday. I need a motion to append them to today's proceedings.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of responses see Appendix p. 8A:1.)

Le président: Monsieur de Cotret, nous revenons à vous avec plaisir. Je crois que vous êtes accompagné de messieurs Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor et de monsieur H. Rayner, Contrôleur général du Canada.

Je comprends que vous avez quelques mots à nous dire avant de passer à la période de questions. Alors je vous cède la parole, monsieur de Cotret.

L'honorable Robert de Cotret, c.p., président du Conseil du Trésor: Merci beaucoup, monsieur le président.

C'est évidemment avec plaisir que je me présente devant ce comité ce matin pour discuter du Budget des dépenses principal de 1987-1988, que j'ai déposé à la Chambre des communes le 2 mars dernier.

Encore une fois cette année, les documents budgétaires sont présentés en trois parties:

La Partie I analyse le Budget des dépenses principal relativement au plan de dépenses global du gouvernement par secteur de dépenses ou enveloppe à l'échelle de l'administration fédérale;

La Partie II expose les dépenses que le Parlement sera appelé à approuver en adoptant une loi de crédits et fait état des prévisions détaillées concernant des postes de dépenses déjà approuvés en vertu de lois existantes;

La Partie III présente un plan détaillé de dépenses pour chacun des ministères et organismes.

Le budgétaire cette année se chiffre à 110,1 milliards de dollars. Par rapport à celui de l'an dernier, il semble accuser une

TÉMOIGNAGES

Ottawa, Thursday, April 9, 1987

[Traduction]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Order, please, honourable Senators. This is the Committee's first meeting to consider the Main Estimates for 1987-88. We have the pleasure of welcoming before us this morning the Honourable Robert de Cotret, a former Senator, and President of the Treasury Board.

Before giving him the floor...

Je dois mentionner que nous avons reçu des réponses aux questions posées par le ministère de l'Agriculture au sujet du budget supplémentaire (A). Elles ont été envoyées aux sénateurs hier. Il me faut une motion pour les annexer aux délibérations de ce jour.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je la propose, monsieur le président.

Le président: Est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte des réponses, voir annexe p. 8A:1.)

The Chairman: Mr. de Cotret, we return to you, and with pleasure. I understand you are accompanied this morning by Mr. Gérard Veilleux, the Secretary, and Mr. Rayner, who is Canada's Comptroller General.

I believe you have a few words to say before the questions start. Over to you, Mr. de Cotret.

The Hon. Robert de Cotret, P.C., President of the Treasury Board: Thank you very much, Mr. Chairman.

Obviously it is a great pleasure for me to appear before Committee today to discuss the Main Estimates for 1987-88, which I tabled in the House of Commons on March 2.

Once again this year, the budget documents are presented in three parts:

Part I analyses the Main Estimates in terms of the government's overall expenditure plan, by sector of expenditure or envelope, in the federal administration.

Part II describes the expenditures that Parliament will be called upon to approve by adopting an Appropriation Act, and gives a detailed forecast of the statutory expenditures already approved under existing legislation.

Part III consists of a detailed expenditure plan for each department.

This year's budget calls for expenditures of \$110.0 billion. This would appear to be a 2.9 per cent increase over last year,

[Text]

augmentation de 2,9 p. 100 mais celle-ci se chiffre en réalité à 3,8 p. 100, compte tenu des deux rajustements qui s'imposent:

Premièrement, afin de venir en aide rapidement aux producteurs de grains, j'ai déposé un budget supplémentaire de 700 millions de dollars en même temps que le Budget des dépenses principal.

Deuxièmement, le Budget des dépenses principal que j'ai déposé l'an dernier ne tenait pas compte d'une réduction des dépenses de 500 millions de dollars annoncée la veille par le ministre des Finances.

Alors, si on fait l'ajustement pour le 700 millions de cette année et pour le 500 millions de l'an passé, le taux de croissance, année par année, se chiffre à 3,8 p. 100.

Of the total amount, fully two-thirds or \$72.3 billion will be spent on programs governed by existing legislation—such as payments to the elderly, which will amount to some \$14.6 billion this year.

Other statutory expenditures include Family Allowances, the Canada Assistance Plan, fiscal transfers to the provinces, municipal grants, and a variety of agricultural and transportation subsidies. This category of expenditures shows a \$2.8 billion or 4 per cent increase over the last year.

The remaining third, or \$37.8 billion, represents expenditures that Parliament is specifically being asked to authorize. Expenditures in this category, which have been the focus of the government's restraint measures, increased an estimated 3.4 per cent over last year, less than the rate of inflation. This low rate of growth has been achieved through general restraint, but also through internal reallocation, enabling the government to fulfil its commitments—for example, to social programs aimed at aboriginal peoples and veterans, which are going up \$300 million or over 7 per cent from a year ago. The Main Estimates also reflect the priority assigned to Defence, External Affairs and foreign aid, where costs are up \$700 million.

We have had to apply severe restraint measures in lower-priority areas to keep the overall growth rate in non-statutory expenditures below the rate of inflation. Again, this year, no adjustments were allowed in departmental operating budgets for price increases. We will also rigorously control access to the reserves for Supplementary Estimates which form part of the government's expenditure plan, to ensure their allocation to high-priority initiatives such as the recently-announced energy program. After taking into account the \$700 million Supplementary Estimate for the grain program, which honourable senators approved last week, the reserves for 1987-88 are virtually unchanged from those of the previous year.

I would also note that our restraint efforts in 1986-87 resulted in total Supplementary Estimates for the past year of

[Traduction]

but in fact it is a 3.8 per cent increase because two adjustments have to be made:

First, in order to provide prompt assistance to grain producers, I tabled a supplementary budget of \$700 million at the same time as I tabled the Main Estimates.

Second, the Main Estimates that I tabled last year did not take into account a \$500 million reduction in expenditure announced the previous day by the Minister of Finance.

So if we allow for the \$700 million this year, and for the \$500 million last year, the growth rate from year to year is in fact 3.8 per cent.

Du montant total, les deux-tiers, soit 72,3 milliards de dollars seront consacrés aux programmes régis par une loi actuelle—tels les paiements aux personnes âgées, qui s'élèveront à quelque 14,6 milliards de dollars cette année.

Les autres dépenses prévues sous le régime d'une loi sont notamment les allocations familiales, le régime d'assistance publique du Canada, les transferts fiscaux aux provinces, les subventions aux municipalités, et une foule de subventions pour l'agriculture et les transports. Cette catégorie de dépenses s'élève à 2,8 milliards de dollars soit 4 p. 100 d'augmentation par rapport à l'an dernier.

Le dernier tiers, soit 37,8 milliards de dollars, représente des dépenses que le Parlement est précisément prié d'autoriser. Les dépenses qui entrent dans cette catégorie, et qui ont fait l'objet de restrictions par le gouvernement, se sont accrues d'environ 3,4 pour cent depuis l'an dernier, à un rythme donc inférieur à celui du taux d'inflation. Ce faible taux de croissance a été réalisé grâce à un programme de restrictions générales, mais également à une réaffectation interne, permettant au gouvernement de remplir ses engagements—par exemple, en ce qui concerne le programme destiné aux autochtones et aux anciens combattants, qui représente plus de 300 millions de dollars soit plus de 7 p. 100 d'augmentation par rapport à l'an dernier. Le budget principal reflète aussi la priorité attribuée à la Défense, aux Affaires extérieures et à l'aide extérieure, où les coûts ont augmenté de 700 millions de dollars.

Nous avons dû appliquer des restrictions sévères dans les domaines qui étaient moins prioritaires pour conserver notre taux de croissance globale pour les dépenses non régies par une loi au-dessous du taux d'inflation. Une fois de plus, cette année, aucun rajustement n'a été autorisé dans les budgets de fonctionnement ministériels pour tenir compte des hausses de prix. Nous contrôlerons rigoureusement aussi l'accès aux réserves pour les budgets supplémentaires qui font partie du plan de dépense du gouvernement, afin de veiller à ce qu'elles soient affectées à des initiatives de haute priorité tel le programme énergétique qui vient d'être annoncé. Après avoir tenu compte du budget supplémentaire de 700 millions de dollars pour le programme des céréales, que les honorables sénateurs ont approuvé la semaine dernière, les réserves pour 1987-1988 sont pratiquement restées les mêmes que celles de l'an passé.

Je vous ferais observer également que nos restrictions en 1986-1987 ont fait que les budgets supplémentaires de la dernière année se sont élevés à moins de 2 p. 100 par rapport au

[Text]

less than 2 per cent of the 1986-87 Main Estimates—the low-est percentage since 1968-69.

On the Public Service side, we continue to encourage excellence in management and the pursuit of productive management. The environment is changing in the Public Service as greater emphasis is being placed on efficiency, innovation and value for money in the delivery of government services. Concrete results are beginning to appear. Excluding Defence and foreign aid estimates, spending is just below what it was in 1984-85. If one takes inflation into account, this is a reduction of just over 12 per cent in real terms over this period. Senior managers have been instrumental in helping achieve these and other goals of government restraint. As a result, the Treasury Board, in keeping with a commitment made last year, will provide a productivity bonus for 1986-87 of one per cent of salary for those senior managers whose performance is fully satisfactory, and 1.5 per cent of salary for those whose performance is superior or outstanding.

D'autre part, le gouvernement poursuit le programme qu'il avait annoncé en mai 1985, en vertu duquel la taille de la fonction publique serait réduite de 15,000 années-personnes sur une période de cinq ans. L'année dernière la réduction a été de 5,500 années-personnes; cette année elle sera de 3,100 années-personnes. Ce programme a été jumelé avec une politique enrichie de réaménagement des effectifs, grâce à laquelle nous pouvons réaffecter la grande majorité des employés touchés à d'autres postes de la fonction publique. Les résultats définitifs du programme pour l'an dernier seront disponibles sous peu, et je prévois que moins de 500 employés touchés auront été mis à pied. En 1990-1991, lorsque le programme prendra fin, la taille de la fonction publique sera comparable à ce qu'elle était avant 1975.

Je terminerai en soulignant, monsieur le président, que le gouvernement s'est engagé à donner aux Canadiens une fonction publique dégraissée et plus productive, une fonction publique vouée à une gestion des dépenses saine et responsable, ce dont atteste le Budget des dépenses principal de 1987-1988. C'est la troisième année consécutive que ce gouvernement présente un budget dont le taux de croissance décline, au point d'en être, cette année, le plus bas en 25 ans. Je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur de Cotret. Senator Marsden.

Senator Marsden: I have questions involving two areas. The first one comes back to what is a variation on a familiar theme with this committee and that is the question of \$1 votes, which we raised in the context of the Supplementary Estimates, but I see them again in the Main Estimates. As an example, on page 1-38, you will see under the Canadian International Development Agency, CIDA, a commitment to the issuance of non-interest bearing, non-negotiable demand notes to international financial institutions. In effect these notes are obligations against the future, continuing liabilities which are defined as a potential liability which may become an actual liability when one or more future events occur or fail to occur. It is a wonderful phrase that covers everything, including the kitchen sink. Yet, the value of the notes never appear on the statement of contingent liabilities in the Public Accounts. The only time the

[Traduction]

budget principal 1986-1987, soit le plus faible pourcentage depuis 1968-1969.

Du côté de la Fonction publique, nous continuons à encourager l'excellence dans la direction et une gestion productive. Le milieu change dans la Fonction publique car on insiste davantage sur l'efficacité, l'innovation et le meilleur emploi des fonds dans les services gouvernementaux. Des résultats concrets commencent à apparaître. Si l'on exclut la Défense et l'aide étrangère, les dépenses sont un peu moins que ce qu'elles étaient en 1984-1985. Si l'on tient compte de l'inflation, il s'agit là d'une réduction d'un peu plus de 12 p. 100 en valeur réelle au cours de cette période. La haute direction a contribué à atteindre ces buts et d'autres en matière de restrictions. En conséquence, le Conseil du Trésor, pour tenir une promesse faite l'an dernier, fournira une prime à la productivité pour 1986-1987 égale à 1 p. 100 du traitement aux membres de la haute direction dont le rendement est pleinement satisfaisant, et à 1,5 p. 100 du traitement à ceux dont le rendement est supérieur ou exceptionnel.

Furthermore, the government continued with the program it announced in May 1985, under which the Public Service was to be cut back by 15,000 person/years over five years. Last year 5,500 person/years were cut; this year it will be 3,100. This program was twinned with an enhanced personnel redeployment policy, thanks to which we can re-assign the vast majority of the employees affected by the cut-backs to other positions within the Public Service. The definitive results for last year's program will be available shortly, and I anticipate that fewer than 500 employees will actually have been laid off. In 1990-91, when the program draws to an end, the Public Service will be back to the size it was before 1975.

In conclusion, Mr. Chairman, I would like to point out that the government is committed to giving Canadians a leaner and more productive Public Service, a Public Service which is itself committed to sound and responsible expenditure management, as the Main Estimates for 1987-88 attest. This is the third consecutive year that this government has brought down a budget with a lower growth rate, to the point where this year the rate is the lowest in 25 years. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. de Cotret.

Le sénateur Marsden: J'ai des questions à poser dans deux domaines. La première est une variante d'un thème familier au Comité; c'est la question des crédits de 1 \$ dont on a parlé à propos des budgets supplémentaires, mais je les retrouve aussi dans le budget principal. Par exemple, à la page 1-38, vous verrez sous Agence canadienne de développement international, ACIDI, l'engagement concernant la délivrance de billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables à des institutions financières internationales. En fait, ces billets sont des obligations à venir; ils représentent un passif continu en ce sens que c'est une dette possible qui peut devenir réelle si un ou plusieurs événements se produisent ou ne se produisent pas. C'est une expression magnifique qui englobe tout, y compris l'évier de cuisine. Pourtant, la valeur des billets ne figure jamais dans l'état du passif éventuel des comptes publics. Ils ne figurent

[Text]

value of the notes appear in the Public Accounts is in the year in which they are cashed. Could you tell us if the use of \$1 votes is the only way of letting Parliament know of the existence of a potential liability or future drain on federal reserves?

Mr. Michael H. Rayner, Comptroller General of Canada, Treasury Board: Mr. Chairman, the \$1 vote provides authority to the government to, as the circumstances require, issue notes or payments, indeed, to the international financial institutions under that CIDA vote. Indeed, the notes are reflected as actual liabilities of the government in the Public Accounts of Canada as they are issued. They are not contingent liabilities, but actual liabilities and are reflected in the statements of liabilities of Canada each year in the Public Accounts. They appear actually in a contra-account on the asset side of the balance sheet, but they are reflected as liabilities of the government.

Senator Hicks: I have a supplementary question. Are you talking about the actual amounts that have been advanced, or are you talking about the commitments?

Mr. Rayner: As soon as the government signs a note, makes the commitment, the liability is recorded in the Public Accounts of Canada.

Senator Hicks: But I understand, for example, that with regard to our advances to the World Bank, an allotment is made and, if Canada pledges, say, \$100 million, normally only \$8 million of that money is paid up front. My understanding from working on another committee is that we do not show in our Public Accounts that \$92 million commitment until the World Bank says, "Okay, we need some more."

Mr. Rayner: I think at the time the government enters into the legal liability, the liability is reflected in the accounts. I suspect it is a question of timing of signatures between the government and the World Bank. When the actual legal instrument is created, creating the obligation to pay, is the point when we account for it in the Public Accounts. Your concern is where the government has indicated a general willingness to advance money but has not yet signed notes to reflect the contingency.

Senator Hicks: That is right.

Mr. Rayner: Our policy would certainly be that where there is a clear contingency, where it is clear that a commitment exists, even though unsigned, we would normally reflect it as a contingency. I will take under advisement the particular case of the World Bank that you have referred to and check the details.

Senator Hicks: I would be pleased if you would, and if you would send to the committee a memorandum on what you find so that I can satisfy myself that my stated understanding is in fact wrong.

Mr. Rayner: If the Senate will permit, we will phone your office.

The Chairman: Or write.

Senator Marsden: May we look at the case on page 1-38 under Vote L40? We are talking about subsection (a):

[Traduction]

dans les comptes publics que dans l'année où ils sont encaissés. Pourriez-vous nous dire si l'utilisation des crédits de 1 \$ est la seule façon de faire savoir au Parlement l'existence d'un passif éventuel ou d'une ponction future dans les réserves fédérales?

M. Michael H. Rayner, contrôleur général du Canada, Conseil du Trésor: Monsieur le président, le crédit de 1 \$ autorise le gouvernement, au gré des circonstances, à délivrer des billets ou à effectuer des paiements, même à des institutions financières internationales, en vertu de crédit réservé à l'ACDI. En effet, les billets sont considérés comme une dette réelle du gouvernement dans les comptes publics du Canada au fur et à mesure de leur délivrance. Il ne s'agit pas de passifs éventuels, mais de passifs réels et ils figurent comme passif du Canada chaque année dans les comptes publics. On les retrouve en fait dans un compte de contrepartie du côté de l'actif du bilan, mais ce sont des dettes du gouvernement.

Le sénateur Hicks: J'ai une question supplémentaire à poser. Parlez-vous des montants réels qui ont été avancés ou des engagements?

M. Rayner: Dès que le gouvernement signe un billet, il prend un engagement et, la dette figure alors dans les comptes publics du Canada.

Le sénateur Hicks: Mais je crois comprendre, par exemple, en ce qui a trait à nos avances à la Banque mondiale, qu'une affectation est faite, et que si le Canada s'engage, par exemple, à donner 100 millions de dollars, seuls 8 millions de dollars de ce montant sont normalement décaissés. D'après mon expérience au sein d'un autre comité, nous n'inscrivons pas dans nos comptes publics cet engagement de 92 millions de dollars tant que la Banque mondiale ne nous en demandera pas davantage.

M. Rayner: Je pense que lorsque le gouvernement s'engage dans un passif légal, ce passif figure dans les comptes. J'ai l'impression que c'est une question de temps, celui de la signature entre le gouvernement et la Banque mondiale. Quand le billet est légalement créé et crée l'obligation de payer, nous l'inscrivons dans les comptes publics. Vous parlez du cas où le gouvernement a manifesté généralement d'avancer de l'argent, mais n'a pas encore signé.

Le sénateur Hicks: En effet.

M. Rayner: Généralement, il faut que ce soit une éventualité bien nette, où il est clair qu'un engagement existe, même en l'absence de signature, nous le porterons alors normalement comme une éventualité. Je vais prendre note du cas particulier de la Banque mondiale que vous avez mentionné pour effectuer des vérifications.

Le sénateur Hicks: Oui, je vous en serais reconnaissant tout comme j'apprécierais que vous fassiez part au Comité des résultats de vos recherches afin que je puisse en être convaincu.

M. Rayner: Si le Sénat le permet, nous téléphonerons à votre bureau.

Le président: Ou alors nous écrirons.

Le sénateur Marsden: Pouvons-nous nous reporter au crédit L40 de la page 1-37? Je vous renvoie à l'alinéa (a):

[Text]

the issuance of non-interest bearing, non-negotiable demand notes estimated at \$7,200,000... not to exceed the equivalent of 4,280,000 Units of Account;

When you say that they are listed as an actual liability, how can they be if you really do not know how much you are issuing and you are putting a ceiling on it?

Mr. Rayner: As I indicated, at the time the government actually issues the note and there is a face amount assigned to the note, that amount is reflected in the statements of assets and liabilities.

Senator Marsden: In the Public Accounts?

Mr. Rayner: Yes.

Senator Marsden: Then let us come back to the question of the use of \$1-votes as a way of notifying Parliament. My question was, is this really the only way of notifying Parliament of these potential liabilities, or have you other ways of notifying Parliament?

Mr. Rayner: Essentially the government uses the \$1-vote to seek parliamentary authority to enter into a range of transactions. I think at the time the Estimates are prepared it is likely that specific amounts of liability to be incurred are known. A range is known and, therefore, the government is basically saying to Parliament, "Within this range we would like authority to enter into legal liability arrangements with these international financial institutions." It seems to be a reasonable way of giving Parliament advice as to the planned transaction. Indeed, as the transaction occurs it is reflected in the accounts of the country. That is the system we use at the present time.

Senator Marsden: Let me go on, if I may, to comments the minister made this morning dealing with the Public Service. He talked about efficiency, innovation, and value for service. I am very interested in the part of your responsibilities that has been brought to our attention very recently concerning people with disabilities inside the Public Service and their placement inside the Public Service. There is a parliamentary report from the Subcommittee on the Disabled and the Handicapped with which, I am sure, you are familiar. I wonder if you could tell us what special programs are available under your ministry for people with disabilities?

Mr. de Cotret: There are several. First, I have an advisory committee to advise me on measures to be taken to improve job access for disabled people. The committee meets three times a year, and they usually make a number of recommendations. There is an improvement action program whereby targets are set to encourage departments to increase access for the disabled. In terms of service to the public, there are now Treasury Board directives to ensure that all public facilities, owned or leased, are such that there is ready access for disabled people. Those are some of the examples of the things we are doing.

Senator Marsden: So of those people who are to be either transferred or lose their jobs in the Public Service whom you

[Traduction]

... délivrance de billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables, évalués à 72 000 000 \$... ne devant pas dépasser l'équivalent de 4,280,000 unités de comptes;

Comment est-ce possible qu'ils y figurent en tant qu'éléments de passif réel si vous ne savez pas vraiment ce que vous émettez et que vous imposez un plafond?

M. Rayner: Comme je l'ai déjà dit, au moment où le gouvernement émet les billets et leur attribue un montant nominal, ce montant est pris en considération dans le bilan de l'actif et du passif.

Le sénateur Marsden: Dans les Comptes publics?

M. Rayner: C'est cela.

Le sénateur Marsden: Alors, revenons à la question de l'utilisation des crédits de 1 \$ comme moyen de notifier le Parlement. En fait, je cherchais à savoir si c'est vraiment l'unique façon d'informer le Parlement de ces éléments de passifs potentiels ou s'il en existe d'autres.

M. Rayner: Essentiellement, le gouvernement se sert des crédits de 1 \$ pour obtenir du Parlement l'autorisation d'entreprendre une série de transactions. Je crois qu'au moment où le budget des dépenses est dressé, on connaît probablement déjà précisément les éléments de passif. Comme on en connaît l'étendue, le gouvernement dit en fait au Parlement: «Nous aimerions obtenir l'autorisation, dans ces limites, de contracter des obligations légales avec ces institutions financières internationales». Cette façon d'informer le Parlement de la transaction prévue me paraît raisonnable. En effet, une fois que la transaction est effectuée, elle paraît dans les comptes du pays. C'est le système que nous appliquons à l'heure actuelle.

Le sénateur Marsden: Permettez-moi de passer aux commentaires qu'a faits ce matin le ministre au sujet de la Fonction publique. Il a parlé d'efficacité, d'innovation et de la valeur des services. Cet aspect de vos responsabilités sur lequel on a attiré notre attention très récemment et qui concerne les fonctionnaires handicapés et leur placement au sein de la Fonction publique m'intéresse beaucoup. Le Sous-comité sur les invalides et les handicapés a déposé un rapport parlementaire qui vous est sans aucun doute familier. Je me demande si vous pourriez nous dire quels programmes spéciaux votre ministère offre aux handicapés?

M. de Cotret: Il y en a plusieurs. Tout d'abord, nous avons mis sur pied un comité consultatif qui me conseille sur les mesures à prendre pour améliorer l'accès des handicapés à l'emploi. Le comité se rencontre trois fois par an et élabore normalement bon nombre de recommandations. Il existe aussi un programme d'amélioration dans le cadre duquel on établit des objectifs pour encourager les ministères à accroître l'accès des handicapés. En ce qui concerne les services au public, le Conseil du Trésor a publié des directives permettant de veiller à ce que tous les établissements publics, loués par le gouvernement ou lui appartenant, soient facilement accessibles aux handicapés. Voici certains des exemples des mesures que nous prenons.

Le sénateur Marsden: Si certaines de ces personnes qui sont sur le point d'être mutées ou de perdre leur emploi à la Fonction publique et que vous décrivez dans vos observations

[Text]

described in your comments, if any could be described as people with disabilities, would there be special attempts made?

Mr. de Cotret: Yes. When the personnel reduction program was announced, I wrote all my colleagues underlying that the reduction program not affect target groups. By target groups I mean not only the disabled, but aboriginal peoples and so on. We wrote on two additional occasions to reinforce that message. To the best of my knowledge that directive has been followed.

Senator Marsden: You mentioned rewards for good management. Is one of the criteria of being a good manager paying special attention to the four target groups with which the government is concerned?

Mr. de Cotret: I cannot tell you the specific criteria for evaluation, but they would go into the general evaluation of that particular manager's performance evaluation for the year.

Senator Marsden: I sit on a committee of the UN that is particularly concerned with this subject, and over the years they have discovered that unless managers actually have some sanction or reward attached to this area of endeavour it tends to fall to the bottom, as against such concerns as personnel development, placement and so on. I wonder if you are considering making this criterion one of the key elements of evaluation?

Mr. de Cotret: I would be very happy to consider your suggestion. I can assure you that I, personally, and the government as a whole, are committed to increased access for the disabled within the public service.

Senator Marsden: I do not think that anyone doubts that. We will all be watching with great interest the results coming out the other end. Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have a series of questions that are quite diverse. Therefore, if any other senator wishes to intervene at any point, he should feel free to do so.

I want to carry on with this matter of special bonuses for those whose performance is satisfactory, and for those whose performance is superior or outstanding. I have several small questions. Why are you bonusing people for satisfactory performance?

Mr. de Cotret: I am sorry?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why are you proposing a bonus for people whose performance is satisfactory, or did I not hear you correctly?

Mr. de Cotret: We are proposing a bonus only for those whose performance is classified as fully satisfactory, which is one notch above "satisfactory".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely that is what they are being paid for. Why do you not penalize those whose performance is not fully satisfactory, and use that constructive approach?

[Traduction]

pouvaient être considérées comme handicapées, feriez-vous des tentatives spéciales en leur faveur?

M. de Cotret: Oui. Lorsqu'on a annoncé le programme de réduction des effectifs, j'ai écrit à tous mes collègues pour leur souligner que le programme de réduction n'affecterait pas les groupes cibles. Par groupes cibles je n'entends pas seulement les handicapés mais aussi les autochtones, et ainsi de suite. Nous avons écrit à deux autres reprises pour réitérer ce message. À ma connaissance, cette directive a été respectée.

Le sénateur Marsden: Vous avez parlé de primes au titre de la bonne gestion. L'un des critères à remplir pour être considéré comme un bon gestionnaire consiste-t-il à accorder une attention particulièrement aux quatre groupes cibles auxquels s'intéresse le gouvernement?

M. de Cotret: Je ne peux vous donner les critères précis de l'évaluation mais ils seraient pris en considération dans l'appréciation générale du rendement d'un gestionnaire donné durant l'année.

Le sénateur Marsden: Il pourrait être utile de mentionner ici—comme je siège à un comité des Nations Unies qui s'intéresse particulièrement à ce sujet—qu'il a été découvert au fil des ans que, à moins d'accorder aux gestionnaires une prime ou une récompense pour leurs initiatives à ce niveau, cette question a tendance à perdre toute son importance par rapport aux autres problèmes de perfectionnement personnel, de placement, etc. Je me demande si vous envisagez la possibilité de considérer ce critère comme l'un des éléments clés de l'appréciation du rendement?

M. de Cotret: Je serai très heureux de tenir compte de votre proposition. Je puis vous assurer que je ne suis engagé, comme l'ensemble du gouvernement, à améliorer l'accessibilité de la Fonction publique aux handicapés.

Le sénateur Marsden: Je ne pense pas que quiconque en doute. Nous attendrons tous avec grand intérêt les résultats. Je vous remercie.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je voudrais poser une série de questions très variées. Par conséquent, si un autre sénateur désire intervenir, qu'il n'hésite pas à le faire maintenant.

Je voudrais continuer de discuter de la question des primes spéciales accordées à ceux dont le rendement est satisfaisant et à ceux dont le rendement est supérieur ou exceptionnel. J'ai plusieurs petites questions. Pourquoi donnez-vous des primes à ceux dont le rendement est satisfaisant?

M. de Cotret: Je vous demande pardon?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi proposez-vous d'accorder une prime à ceux dont le rendement est satisfaisant, ou vous ai-je bien compris?

M. de Cotret: Nous destinons une prime seulement à ceux dont le rendement est entièrement satisfaisant, ce qui est un cran au-delà de «satisfaisant».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ne sont-ils pas payés pour exécuter ce travail. Pourquoi ne pas plutôt pénaliser ceux dont le rendement n'est pas entièrement satisfaisant et utiliser ce moyen pour améliorer le rendement?

[Text]

Mr. de Cotret: The way in which the evaluation process works is that we have people who are classified as being outstanding, superior, fully satisfactory, satisfactory or unsatisfactory. Someone who is satisfactory and who is doing the job as he should is not eligible for this bonus. It is only if they fall into the three top categories—in other words, better than satisfactory—that they are eligible for this bonus.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. I think it is a linguistic problem.

Le président: Est-ce que ce sont les chefs des départements qui font l'évaluation?

L'honorable M. de Cotret: Oui, c'est un système pyramidal. Le sous-ministre évalue ses sous-ministres adjoints et cela continue ainsi dans le système.

Le président: A l'occasion, il peut y avoir une incompatibilité de caractère entre les chefs de service et certains individus. J'espère que les chefs de service n'utilisent pas cet élément pour évaluer la personne sous leur responsabilité. C'est assez délicat. Les sentiments humains existent et il est difficile de s'en défaire. A un moment donné, s'il y a des différences assez notables entre deux individus qui travaillent au même endroit et qu'un des deux évalue l'autre, il peut se produire des problèmes.

L'honorable M. de Cotret: Je vais demander à monsieur Veilleux de répondre à cette question.

M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor: Monsieur le président, je peux vous dire quelques mots sur le processus d'évaluation qui est suivi au sein de chacun des ministères. Effectivement, au secrétariat du Conseil du Trésor, nous venons de terminer l'évaluation de nos cadres. Le processus est très rigoureux. Le président a mentionné les cinq critères d'évaluation, à savoir excellent, supérieur, très satisfaisant, satisfaisant et non-satisfaisant.

Chaque personne qui dirige un secteur du ministère procède à l'évaluation de son personnel. Avant que l'évaluation finale ne soit terminée, le comité de gestion du ministère que je préside procède à une autre évaluation, précisément pour éviter le genre de problème que vous venez de soulever. L'employé n'est pas informé de son évaluation finale à moins que le comité de gestion composé de cinq sous-ministres adjoints et de moi-même n'ait passé en revue non seulement les évaluations faites dans sa direction générale mais également celle qui est effectuée dans toutes les autres directions générales. Par ce processus, nous nous assurons qu'il y ait une équité entre chacune des directions générales et deuxièmement, qu'un conflit de personnalité ne crée de l'interférence au niveau du processus de l'évaluation. Donc certains critères existent et un processus très serré et très rigoureux entre en ligne de compte. Deuxièmement, je dois vous avouer que le Conseil du Trésor émet des directives à tous les ministères en vertu desquelles seulement 30 p. 100 des effectifs des cadres doivent se retrouver dans les classes supérieures et excellentes. Donc 70 p. 100 des effectifs sont supposés rencontrer les normes pleinement satisfaisant et satisfaisant. Si un ministère veut excéder la norme de 30 p. 100, c'est-à-dire trois personnes sur 10, il doit justifier auprès du Conseil du Trésor la raison pour laquelle dans ce groupe

[Traduction]

M. de Cotret: Selon le processus d'évaluation, le rendement des employés peut être exceptionnel, supérieur, très satisfaisant, satisfaisant ou insatisfaisant. Celui dont le rendement est satisfaisant et qui accomplit son travail comme il le doit n'a pas droit à cette prime. Seuls ceux qui relèvent des trois catégories supérieures, c'est-à-dire dont le rendement est plus que satisfaisant, peuvent la mériter.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Je crois que cela se résume à un problème de linguistique.

The Chairman: Is it the chiefs in the Departments who do the appraisals?

Hon. Mr. de Cotret: Yes, it's a pyramid system. The Deputy Ministers evaluate the Assistant Deputy Ministers and so on all the way down the line.

The Chairman: It can happen that there's a personality clash between the head of a service and certain individuals *within it*. I hope that heads of services do not take that factor into consideration when they're appraising their subordinates. It's rather delicate. Human feelings do exist, and it's difficult to set them aside. At a given moment, if there were sufficiently drastic differences between two individuals working in the same place, and one of them has to evaluate the other, there could be problems.

Hon. Mr. de Cotret: I'm going to ask Mr. Veilleux to answer that question.

Mr. Gérard Veilleux, Secretary to the Treasury Board: Mr. Chairman, I can describe to you in a few words the appraisal process that is followed in all the Departments. We've in fact just finished evaluating our managers over at Treasury Board. The process is very rigorous. The Chairman has mentioned the five classifications, Outstanding, Superior, Fully Satisfactory, Satisfactory, Unsatisfactory.

Every person in charge of a sector within the Department carries out his or her appraisals. Precisely to avoid the type of problem you refer to, no employee is informed of his final rating until the departmental management committee, which is made up of five Assistant Deputy Ministers and myself—I'm the chairman, in fact—has reviewed not only all the appraisals in that person's branch but also all the appraisals in all the other branches. This way we make sure there's no discrepancy between branches and that there's no personality problem that might be seen as creating interference in the appraisal process. So certain criteria do exist, and a very tight and rigorous process is followed. Secondly, I must explain that Treasury Board issues directives to all Departments, setting down that only 30 per cent of management staff should be classified as Outstanding or Superior. So 70 per cent are expected to fall into Fully Satisfactory or Satisfactory. If a Department wants to exceed the 30 per cent ceiling, that is, three people out of ten, it has to explain to Treasury Board's satisfaction why in this group of individuals more than 30 per cent have been classified as Superior or higher. So there are very strict criteria governing the appraisal procedure.

[Text]

d'individus, plus de 30 p. 100 seraient supérieurs et plus. Donc des critères très rigoureux gouvernent le processus d'évaluation.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I have a question which goes back to Senator Stewart's earlier question, and perhaps we have exhausted the subject but with respect to the reference to "fully satisfactory" performance, is it not fair to suggest—and I know you have not emphasized it—that some very difficult objectives are being set for these managers?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Kelly: Objectives beyond what would normally be set, and therefore "fully satisfactory" becomes a little more understandable against the background of the fact that they are being asked to reach further than normal?

Mr. de Cotret: That is right.

The Chairman: Senator Marsden, you have a further supplementary? I will come back to you, Senator Stewart.

Senator Marsden: Thank you. How long has this system of evaluation been in place?

Mr. Veilleux: As long as I can remember, senator, it has always been in place. Ever since I became an official of the Government of Canada there has been an annual process of evaluation that goes on and it is done at the end of every year.

Senator Marsden: What about the bonus system?

Mr. Veilleux: No, this is the first year for the bonus.

Mr. de Cotret: Yes, this is the first year for the bonus, because we were asking the managers to do quite a bit more than would have been asked of them under normal circumstances in terms of managing financial resources, managing programs and managing human resources. In difficult circumstances we felt it appropriate to reward excellence in the performance of duties, and the bonus was felt to be a useful mechanism to achieve that end.

Senator Hicks: So, in a sense, it is a somewhat arbitrary thing but it is on a trial basis or on a first-year basis?

Mr. de Cotret: The evaluation process has been there for years, senator.

Senator Marsden: May I just ask about the management committee that actually makes these evaluations?

The Chairman: Senator Stewart has not quite finished his questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I abide by what I said earlier.

Senator Marsden: Can you just tell me how many members of that management committee are women?

Mr. Veilleux: Yes. I can provide those details. I do not have them with me right now.

Senator Marsden: Also, I would like the same information with respect to visible minorities, people with disabilities and native people.

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je voudrais vous poser une question, qui fait suite à celle que le sénateur Stewart a posée plus tôt. Peut-être avons-nous épuisé ce sujet, mais à propos du rendement «très satisfaisant» n'est-il pas juste de dire—et je sais que vous n'avez pas insisté là-dessus—que nous imposons à la direction des objectifs difficiles à réaliser?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Kelly: Des objectifs qui dépassent ceux que l'on fixerait normalement. Donc, la catégorie «très satisfaisant» devient un peu plus compréhensible, si l'on pense qu'on leur demande par ce moyen d'atteindre une performance supérieure à la normale?

M. de Cotret: C'est juste.

Le président: Sénatrice Marsden, avez-vous une autre question à poser? Je vous reviens à l'instant, sénateur Stewart.

Le sénateur Marsden: Merci. Depuis combien de temps ce régime d'appréciation existe-t-il?

M. Veilleux: Je n'en ai jamais connu d'autre, sénateur, il a toujours existé. Depuis que je suis fonctionnaire du gouvernement du Canada, cette appréciation a lieu en fin d'année.

Le sénateur Marsden: Et le régime des primes?

M. Veilleux: Le régime des primes en est à sa première année.

M. de Cotret: Il en est à sa première année parce que nous demandons aux gestionnaires de faire passablement plus qu'on aurait exigé d'eux normalement pour la gestion des ressources financières, des programmes et des ressources humaines. Les circonstances étant plus difficiles, il nous a semblé indiqué de récompenser l'excellence manifestée dans l'exécution des fonctions, et le régime de primes est pour cela une bonne formule.

Le sénateur Hicks: Donc, en un sens, c'est un régime plutôt arbitraire qu'on met à l'essai pendant une année?

M. de Cotret: Le processus d'appréciation existe depuis des années déjà, sénateur.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous me dire un mot du comité de gestion qui s'occupe effectivement de ces appréciations?

Le président: Le sénateur Stewart n'a pas épuisé ses questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je m'en tiens à ce que j'ai dit plus tôt.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous me dire combien de femmes sont membres de ce comité de gestion?

M. Veilleux: Oui, mais je ne possède pas actuellement ce renseignement.

Le sénateur Marsden: J'aimerais aussi le même renseignement au sujet des minorités visibles, des handicapés et des autochtones.

[Text]

Mr. Veilleux: I have not got that information with me but I can provide it to you, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the case of the people who are not satisfactory, do you have a percentage which you tolerate?

Mr. de Cotret: Certainly not on a long-term basis. If someone is graded out as unsatisfactory, he will be strongly encouraged to improve his performance and, if that were to repeat itself and the situation did not improve, then we proceed to separation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you have figures showing how many people have left the public service by this route?

Mr. de Cotret: I am sure we could get those numbers for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would also like those numbers by department, of course. The reason I ask that question is that there used to be an allegation that the public service used the Post Office as a dumping ground for people who were not satisfactory in other departments, and that some of the troubles that gradually built up in the Post Office were as a result of the policies of other departments. That is why I would like to know how many employees are going completely, and how many are transferring to other departments and, if so, to what departments.

Mr. de Cotret: Senator, we will try to get that information for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You will announce the information concerning these bonuses publicly, of course, so that it will spur on the peers of those who get the rewards for outstanding performance?

Mr. de Cotret: You are talking about those who will get the bonus?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactly.

Mr. de Cotret: I have never really thought of making that public.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, it is better that he knows about it. Any wife who knows about this part of her husband knows it will be a source of this.

Mr. de Cotret: The important thing is that the manager himself, or herself, knows about the recognition for a job very well done—that was the purpose of the program. I never thought of trying to publish this in the newspapers; it could be an invasion of privacy.

The Chairman: Do you not publish, at least once a year, the names of the ones who have been more excellent than the ones who have been excellent?

Mr. de Cotret: Yes, that is the five.

The Chairman: And you give them a medal of some sort, or a bonus?

[Traduction]

M. Veilleux: Je n'ai pas ici ces renseignements, mais je puis vous les procurer, sénatrice.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans le cas de ceux dont le rendement n'est pas satisfaisant, tolérez-vous un certain pourcentage?

M. de Cotret: Sûrement pas à la longue. Si quelqu'un est reconnu non satisfaisant, on l'incitera vivement à améliorer son comportement et, si la chose se répète, et que sa situation ne s'améliore pas, nous procéderons alors à son renvoi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous nous dire combien de fonctionnaires ont dû pour une raison de ce genre quitter la Fonction publique?

M. de Cotret: Nous pouvons sûrement vous renseigner à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais aussi que ces chiffres soient répartis par ministère, bien sûr. Si je pose la question c'est qu'on a allégué à maintes reprises que la Fonction publique utilisait les Postes pour y déverser ceux dont le rendement n'était pas satisfaisant dans les autres ministères et que certaines difficultés qui se sont graduellement formées aux Postes résultaient de ces politiques des autres ministères. C'est pourquoi j'aimerais bien connaître le nombre total de fonctionnaires qui ont été nettement renvoyés et le nom de ceux qui ont été transférés dans d'autres ministères et le nom de ces ministères.

M. de Cotret: Sénateur, nous vous fournirons tous ces renseignements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous allez annoncer publiquement ces primes, pour stimuler les collègues de ceux qui obtiennent une récompense pour un rendement remarquable?

M. de Cotret: Parlez-vous de ceux qui vont obtenir une prime?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Précisément.

M. de Cotret: Je n'ai jamais réellement songé à annoncer publiquement la chose.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il est préférable que les intéressés soient au courant.

M. de Cotret: L'important c'est que le gestionnaire, lui-même ou elle-même, soit au courant de la prime accordée pour un travail bien exécuté—et c'est là le but même du programme. Je n'ai jamais pensé l'annoncer dans les journaux. Cela pourrait constituer un empiètement sur le respect de la vie privée.

Le président: Ne publiez-vous pas, au moins une fois l'an, les noms de ceux qui ont manifesté le plus d'excellence...

M. de Cotret: Oui, il y en a cinq.

Le président:... et vous leur donnez une médaille ou une prime?

[Text]

Mr. de Cotret: That has been a longstanding practice of paying special tribute to five really outstanding public servants every year. Perhaps Mr. Veilleux could give some details of the program.

Mr. Veilleux: Yes.

Mr. de Cotret: Those are made public—very much so.

Mr. Veilleux: There is a program in the government that has existed for a number of years called the Outstanding Achievement Award, which was announced with the tabling of the Main Estimates by the government, and the President of the Treasury Board announced a doubling of that award from the value of \$5,000 to \$10,000 this year.

Up to five individuals can receive that award. I say up to five because some years it has been three, some years it has been two—last year it was five.

The process is that departments are invited to submit names of potential recipients of the outstanding achievement award—and there are criteria given to them—for example, for a long career and reputation built not only in the country but also internationally over time, and so on. There is an outside panel of individuals who pass final judgment on this. It is an advisory committee to the Prime Minister and the President of the Treasury Board. Last year it was chaired by the Dean of Laval University with representatives from the private sector. They review the names submitted and make a recommendation as to who might receive the award.

As I indicated, last year five individuals were awarded the prize. That is made public. This year the process is under way—usually the award is given around June or July, or sometimes later. This year the President of the Treasury Board announced a doubling of that award.

I should indicate to you that the award is not given in cash. In this case, it is an award of \$10,000 for the purchase of a work of Canadian art. This is a taxable benefit. The tax is retained at the source and the balance is given in the name of the individual for the purchase of a Canadian work of art.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have questions which relate more to the figures before us. I want to ask some questions concerning the reserves.

Am I correct in thinking that you really have two main lines of reserves shown in your expenditure plan? There is a reserve in each envelope and then there is the reserve, or reserves, not allocated by envelope. Assuming that that is correct, what expenditures have been made or announced so far against the present fiscal year, or the one that began on April 1, and from what reserves will those moneys be taken? For example, which reserve is Estimate (A) coming from?

Mr. de Cotret: The \$700 million would come from the amount of reserves allocated to envelopes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but which envelope?

Mr. de Cotret: It would come out of the Economic Development envelope.

[Traduction]

M. de Cotret: La pratique d'honorer chaque année cinq fonctionnaires dont le rendement est exceptionnel est depuis longtemps établie. Peut-être M. Veilleux pourrait-il vous donner quelques détails sur le programme.

M. Veilleux: Oui.

M. de Cotret: Le programme est communiqué au public, dans tous ses détails.

M. Veilleux: Il existe un programme qui est appliqué depuis bon nombre d'années au gouvernement et qui s'appelle «Programme des prix pour services insignes»; le gouvernement l'a annoncé au moment du dépôt du Budget principal des dépenses, et le président du Conseil du Trésor a annoncé que la valeur de ce prix passerait cette année de 5 000 \$ à 10 000 \$.

Jusqu'à cinq fonctionnaires peuvent se voir offrir ce prix. Je dis jusqu'à cinq, car certaines années il n'y en a que trois, d'autres deux, mais l'an dernier ils étaient cinq.

Tous les ministères sont invités à soumettre les noms de récipiendaires éventuels d'un prix pour services insignes, et sont informés des critères à respecter, par exemple pour une longue carrière et une réputation établie non seulement au pays, mais également à l'échelle internationale. Un comité consultatif indépendant, juge en dernier ressort. Il conseille le premier ministre et le président du Conseil du Trésor. L'an dernier, il était présidé par le doyen de l'université Laval et comptait des représentants du secteur privé. Il examine les candidatures et fait une recommandation.

Comme je l'ai déjà dit, cinq fonctionnaires ont reçu le prix l'an dernier. Le processus est déjà entamé pour cette année, car normalement le prix est remis en juin ou juillet, parfois plus tard. Cette année, le président du Conseil du Trésor a annoncé que la valeur du prix doublerait.

J'aimerais vous signaler que le prix n'est pas remis en espèces. Cette année, le prix de 10 000 \$ servira à l'achat d'une œuvre d'art canadienne. C'est donc un revenu imposable. L'impôt est retenu à la source et le reste est versé au nom du récipiendaire pour l'achat d'une œuvre d'art canadienne.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais vous poser des questions sur les chiffres que vous nous avez soumis. J'aimerais en savoir davantage sur le fonds de réserve.

Ai-je raison de déduire que votre plan de dépenses indique deux principaux fonds de réserve? Il y en a un dans chaque portefeuille et il y en a aussi un qui n'est pas alloué par portefeuille. À supposer que j'aie raison, quelles dépenses a-t-on engagées ou annoncées jusqu'ici pour l'exercice en cours, ou celui qui a commencé le 1^{er} avril, et à quel fonds de réserve seront-elles imputées? Par exemple, de quelle réserve le Budget des dépenses (A) provient-il?

M. de Cotret: Le montant de 700 millions de dollars serait imputé à la réserve allouée aux enveloppes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais laquelle?

M. de Cotret: Celle du développement économique.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. The other one that I remember at the moment is the loan—some call it a gift—to GM. Where is that to come from?

Mr. de Cotret: That will come out of the “A-base” of the department; so it is not coming out of reserves.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is not coming out of reserves?

Mr. de Cotret: No. It would come out of the normal funding of the department under existing programs.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Which department?

Mr. de Cotret: DRIE, Department of Regional Industrial Expansion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. So that is not a reserve item.

Mr. de Cotret: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What other expenditures has the government announced that you have anticipated and will pay for out of some form of reserve?

Mr. de Cotret: Obviously, very little because we are only into the first week of the fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you really only have two: the \$700 million and GM?

Mr. de Cotret: Well, GM is not coming out of the reserves.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, all right; yes.

Mr. de Cotret: The other is the Western Energy Assistance package, which would come out of reserves.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Which reserve?

Mr. de Cotret: That will again come out of the Economic Development reserve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And not out of an unallocated reserve?

Mr. de Cotret: No, allocated reserves.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, not out of the reserves not allocated.

Mr. de Cotret: That's right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, all right. So, by adding up those that are to be charged against reserves, we can see what is still available.

In making up the expenditure plan for 1987-88, did you take into account the proceeds from any privatization and any anticipated privatization?

Mr. de Cotret: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. L'autre question qui me vient à l'esprit maintenant est le prêt, certains l'appellent cadeau, consenti à GM. À quelle réserve cette somme a-t-elle été imputée?

M. de Cotret: Du Budget de base (A) du ministère, et non des Fonds de réserve.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La somme n'est pas tirée de la réserve?

M. de Cotret: Non, mais du budget normal du ministère en vertu des programmes existants.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): De quel ministère?

M. de Cotret: Du MEIR, le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Il ne s'agit donc pas d'un poste du fonds de réserve.

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelles autres dépenses que le gouvernement a annoncées imputerez-vous à la réserve?

M. de Cotret: Manifestement, elles sont minimes puisque nous ne sommes qu'à la première semaine de l'exercice.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il n'y en a donc que deux, le montant de 700 millions de dollars et le prêt consenti à GM?

M. de Cotret: La somme versée à GM n'est pas imputée à la réserve.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ah oui, c'est vrai.

M. de Cotret: L'autre est l'aide au titre de l'exploitation des richesses énergétiques dans l'Ouest qui sera imputée au fonds de réserve.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): De quelle réserve s'agit-il?

M. de Cotret: Une fois de plus, de l'enveloppe du développement économique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et non d'une réserve non allouée?

M. de Cotret: Non, des réserves allouées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas des réserves non allouées donc.

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bon, très bien. Ainsi, en additionnant les dépenses qui seront imputées aux réserves, nous pouvons savoir le montant des fonds encore disponibles.

Dans l'élaboration du plan des dépenses de 1987-1988, avez-vous tenu compte des recettes découlant de toute privatisation ou de tout projet de privatisation?

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non.

[Text]

Mr. de Cotret: Well, "no" in terms of the Main Estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but in the expenditure plan?

Mr. de Cotret: We do not put any aside for that. The Department of Finance prepares that side of the thing.

First of all, I would like to indicate that the only "benefit" from a deficit or bottom-line point of view is the difference between the book value and the market value.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. de Cotret: If there is a positive in that respect—for example, in the Teleglobe deal, then that would go into the Consolidated Revenue Fund. Whether or not the Minister of Finance has made provisions in his overall fiscal plan for further sales, and by how much for this year, I can find that out for you but I do not have the answer right now.

Senator Simard: But you are talking about what might have happened in this case; otherwise you could have done that with Teleglobe—and you know what happened.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are telling me that there would not be situations where a privatization would take place where the effect would be to increase an account which would be drawn down by reason of votes in the Estimates.

Years and years ago, for example, the Post Office operated without the money going through the Consolidated Revenue Fund. They paid their employees from the income—imagine it.—from selling stamps, and so on. Then they turned in the net profit at the end of the year. There is no situation where selling some asset would actually put money into a fund which could be drawn down by reason of a vote in the Estimates?

Mr. de Cotret: No. I can tell you that many would like to see that done, obviously, but the Treasury Board has been insistent that any proceeds from sales go into the CRF, and then any claims for new expenditures, or what have you, have to come through the normal decision-making process, and it is a claim against the CRF. But the money goes into the Consolidated Revenue Fund.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is a backward looking question. The government recently announced that certain overpayments to the provinces were going to be forgiven. That does not affect your expenditure plan at all?

Mr. de Cotret: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But, of course, it will mean that the Consolidated Revenue Fund will be down by the amount of that forgiveness.

Mr. de Cotret: No, because those were moneys that were already paid out.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That's what I said.

[Traduction]

M. de Cotret: Eh bien, pas en ce qui concerne le Budget principal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais dans le plan des dépenses?

M. de Cotret: Nous n'avons fait aucune provision à cet égard. C'est le ministère des Finances qui s'occupe de cet aspect.

Tout d'abord, j'aimerais signaler que le seul «avantage» que comporte un déficit réside dans l'écart entre la valeur comptable et la valeur marchande.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. de Cotret: Si l'on peut réaliser un profit, comme dans la transaction de Téléglobe, il sera versé au Fonds du revenu consolidé. Je ne puis vous dire si le ministre des Finances a prévu d'autres ventes dans l'élaboration de son plan fiscal, et ce à quoi elles s'élèvent, mais je pourrais me renseigner.

Le sénateur Simard: Mais vous parlez de ce qui aurait pu se produire; sinon, vous auriez pu faire la même chose pour Téléglobe, et vous savez ce qui est arrivé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous êtes en train de me dire que nous n'effectuerons jamais une privatization qui aura pour effet d'accroître un compte que d'autres crédits prévus au budget des dépenses auraient réduit.

Il y a de cela bien des années, les recettes de la Société des Postes n'étaient pas versées au Fonds du revenu consolidé. La société rémunérait ses employés à partir des revenus de la vente de timbres, figurez-vous, et ainsi de suite. Ses chiffres de fin d'année ont révélé un profit net. La vente d'un élément d'actif n'a-t-elle jamais pour effet d'injecter des sommes dans un fonds qui pourrait être réduit à cause de crédits du Budget principal?

M. de Cotret: Non. Je puis vous dire que beaucoup aimeraient que ce soit possible, évidemment, mais le Conseil du Trésor insiste beaucoup pour que toute recette provenant d'une vente soit versée au Fonds du revenu consolidé et que toute nouvelle dépense, ou ce que vous voudrez, suive la filière normale, c'est-à-dire en étant imputée au Fonds du revenu consolidé. Mais l'argent est effectivement versé au Fonds du revenu consolidé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est un peu suranné. Le gouvernement a récemment fait savoir qu'il allait renoncer à réclamer certains paiements excédentaires versés aux provinces. Cela n'affecte-t-il pas votre plan des dépenses?

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais, bien entendu, cela signifie que le Fonds du revenu consolidé sera réduit du montant de cette créance non réclamée.

M. de Cotret: Non, puisque ces sommes avaient déjà été versées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est ce que j'ai dit.

[Text]

Mr. de Cotret: So by forgiving the money owed to us, since we did not have it in the CRF to start off with, does not reduce the CRF. It reduces the CRF from what it would have been had we tried to collect them.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactly. You commented about the program for a reduction of expenditures, and you said that this was a general program. Yet, when I look at the envelopes, I am impressed by how much the envelope for Economic and Regional Development has gone down relative to, I believe, all of the others. I would be tempted to say that that is really where you have made your major reductions in expenditures. Is that right?

Mr. de Cotret: Yes, and I think I could give you two reasons to explain that. First, the phasing out of PIPS, which was a major expenditure in the Economic and Regional Development envelope, accounted for a significant drop in that envelope. The other factor is that when you look at your other envelopes, you will find that they are largely formula-driven. So any kind of discretionary spending is largely concentrated in the Economic and Regional Development envelope; so any kind of reduction or restraint program that affects spending will have a disproportionate effect on Economic Development. Most of your social programs are statutory, and over and above that they are indexed. Your fiscal arrangements are statutory; External Affairs and aid are formula-driven through international agreements; Defence is largely formula-driven. Parliament obviously is supreme and not subject to the kind of restraint programs that we have been able to apply elsewhere. So all told you are left with your Economic and Regional Development programs where you can try to spend wiser; and that, plus, as I mentioned, the phasing out of PIPS, accounts for the decline in that envelope.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say, "spend wiser". That is a very ambiguous term; "wisdom" can mean one thing to one person and something else to another. I suspect, for example, that the Premier of Newfoundland has concluded that this is very unwise. As you may have guessed, I come from Nova Scotia, and there is a feeling there—I think it is a general feeling that cuts across party lines, although it may not affect voting behaviour—that the present government, or at least some of the influential ministers, think that it is wise to back away fairly strongly from Economic and Regional Development programs, and that the real result of this is beneficial to what is called central Canada. I think that is also a view that might be shared by some people in western Canada.

So I am resisting your use of the word "wise" or the word "wisdom". I wonder if that is as obvious a criterion as your statement would suggest, or whether indeed it is quite debatable.

Mr. de Cotret: When I mentioned spending wiser, I was talking essentially of delivering the same programs with fewer resources. For example, we reduced overhead quite signifi-

[Traduction]

M. de Cotret: En oubliant ces montants qui nous sont dus, puisqu'ils n'avaient pas été versés au Fonds du revenu consolidé au départ, le Fonds n'est réduit que du montant que nous aurions essayé de percevoir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactement. Vous avez parlé d'une réduction des dépenses et vous avez dit qu'il s'agissait là d'un problème global. Pourtant, lorsque j'étudie les enveloppes, je suis impressionné par la mesure dont a été réduite l'enveloppe du développement économique régional par rapport à toutes les autres. Je serais tenté de dire que c'est là que vous avez le plus réduit les dépenses. Ai-je raison?

M. de Cotret: Oui, et je crois pouvoir vous donner deux explications. Tout d'abord, la suppression graduelle du PESP, lequel occasionnait une dépense majeure au titre de l'enveloppe du développement économique régional, a permis de considérablement réduire les dépenses. Par ailleurs, lorsque vous prenez en considération les autres enveloppes, vous vous rendez compte qu'elles sont assujetties dans une grande mesure à des formules de calcul établies. Ainsi, toute dépense discrétionnaire est essentiellement imputée à l'enveloppe du développement économique et régional, et tout programme de réduction ou de restriction de dépenses aura un effet disproportionné sur le développement économique. La plupart de vos programmes sociaux sont statutaires et, par dessus le marché, indexés. Vos ententes financières sont également statutaires, l'enveloppe des affaires extérieures et de l'aide extérieure sont calculées selon les règles fixes en vertu d'ententes internationales, et l'enveloppe de la défense est également calculée essentiellement d'après des règles fixes. Le Parlement est l'autorité suprême et n'est pas assujéti aux programmes de restrictions du genre que nous avons pu appliquer ailleurs. Il ne vous reste donc que les dépenses au titre des programmes de développement économique et régional que vous pouvez essayer de réduire, outre, comme je le mentionnais, la suppression graduelle des subventions du PESP.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites «dépenser plus sagement». C'est une expression fort ambiguë; «sage» ne signifie pas la même chose pour tout le monde. Par exemple, je ne serais pas surpris d'apprendre que le premier ministre de Terre-Neuve en est venu à la conclusion que ceci n'était pas très sage. Comme vous le savez sans doute, je viens de la Nouvelle-Écosse où l'on croit—indépendamment de tout parti politique, et même si cela n'affecte pas le comportement des électeurs—que le gouvernement actuel, ou en tout cas certains de ses ministres importants, trouve sage de s'écarter résolument des programmes d'expansion économique et régional et que cela profitera à ce que l'on est convenu d'appeler le Canada central. C'est une façon de voir qui peut même être partagée dans l'ouest du Canada.

Aussi, je m'oppose à votre mot «sage» ou «sagesse». Je me demande si c'est là un critère aussi évident que vous semblez le suggérer dans votre déclaration, ou s'il est plutôt passablement discutable.

M. de Cotret: Lorsque j'ai parlé de quelqu'un qui dépense avec plus de modération, je parlais effectivement d'offrir les mêmes programmes, avec moins de ressources. Par exemple,

[Text]

cantly, and that has not reduced program delivery at all; it was just a question of making sure that we were stretching our dollars to the utmost.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You must have done miracles in that envelope to have cut the billions that the figures show were cut. Let me ask you this question: I am looking at Table 2.2, the expenditure plan by envelope for the 1986-87 Estimates, and then for the 1987-88 Estimates. When I compare the blue figures for the prospective year with the black figures for that year past, there is a divergence. So I assume that the word "plan" is not entirely accurate, that what we have in the black figures is the initial expenditure plan plus any additional expenditures which were made perhaps out of the reserves not allocated by envelope or by reason of Supplementary Estimates, and so on. Is that correct?

Mr. de Cotret: No. The blue figures indicate what we expect spending will be in 1987-88. For 1984-85 and 1985-86 those are actuals. For 1986-87 they are the year-end Estimates. There still could be some slight changes to those, because this is printed before the end of the year; but by and large you can look at the black as being the actuals and the blue as being the forecast for the coming year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then your answer to my question should have been "Yes". That means that the word "plan" is really not descriptive. Under 1984-85 the black figures are not what you had planned; it is what was actually expended.

Mr. de Cotret: That's right.

The Chairman: Senator Stewart, may I interrupt you, because other senators would like to ask questions. I will get back to you.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je pense que d'autres sénateurs avant moi ont parlé du boni de 1 p. 100. Si je comprends bien, monsieur de Cotret, c'est une nouvelle politique de votre ministère?

L'honorable M. de Cotret: Oui, sénateur.

Le sénateur Simard: Ce ne sont pas des choses tellement étrangères à ce qui se fait dans l'entreprise privée, n'est-ce pas?

L'honorable M. de Cotret: C'est étranger, mais seulement du fait que les bonus soient si modestes.

Dans la majeure partie des entreprises privées qui ont un tel système de boni, l'on retrouve facilement un boni de 10 ou 15 p. 100; c'est monnaie courante. Un boni de 1 p. 100 ou de 1,5 p. 100 est très modeste.

Le sénateur Simard: Conservateur!

L'honorable M. de Cotret: Très conservateur...

Le sénateur Simard: Il est progressiste, tout de même!

L'honorable M. de Cotret: Absolument.

Le sénateur Cogger: Monsieur le ministre, avez-vous une idée combien cela coûtera, cette année?

[Traduction]

nous avons réduit appréciablement les frais généraux, sans pour autant réduire les services offerts par le programme; il s'agissait simplement d'utiliser au mieux notre argent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez opéré un miracle en économisant dans cette enveloppe les milliards qui paraissent au tableau. Laissez-moi vous poser la question suivante: si je consulte le tableau 2.2, le plan de dépenses par enveloppe pour les prévisions 1986-1987, puis, pour les prévisions 1987-1988, et si je compare les chiffres bleus pour l'année avec les chiffres noirs un an plus tard, je constate une différence. Je suppose donc que le mot «plan» n'est pas tout à fait juste, que les chiffres noirs représentent le plan de dépenses initial plus toutes dépenses additionnelles qui ont été faites en puisant dans les réserves non affectées à des enveloppes, ou en recourant à un budget supplémentaire, etc. Est-ce exact?

M. de Cotret: Non. Les chiffres bleus indiquent les dépenses projetées pour 1987-1988. Pour 1984-1985 et 1985-1986, les chiffres indiquent les dépenses effectives. Pour 1986-1987, ces chiffres sont le budget de fin d'année. Il pourrait se produire encore de légers changements au sujet de ces chiffres, parce que cette impression a été faite avant la fin de l'année; mais de façon générale, vous pouvez considérer que les chiffres en caractères noirs sont les chiffres actuels et ceux à caractères bleus sont ceux qui sont prévus pour l'an prochain.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Alors, vous auriez dû répondre à ma question par un «oui». Ce qui signifie que le mot «plan» ne décrit pas réellement la réalité. Pour 1984-1985, les chiffres en noir ne sont pas ceux que vous aviez prévus; ils représentent les dépenses effectives.

M. de Cotret: C'est juste.

Le président: Sénateur Stewart, puis-je vous interrompre, car d'autres sénateurs voudraient également poser des questions. Je vous donnerai la parole plus tard.

Senator Simard: Mr. Chairman, I think other Senators before me have raised the business of the one-per-cent bonus and all that. If I understand correctly, Mr. de Cotret, this is a new policy for your Department?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: It's not so very different from what's done in the private sector, is it?

Hon. Mr. de Cotret: It's different, but only in that the bonuses are so modest.

In private enterprise, most companies who have a bonus system offer easily 10 or 15 per cent. It happens all the time. A bonus of one per cent, or 1.5 per cent, is a very modest bonus.

Senator Simard: Conservative, even!

Hon. Mr. de Cotret: Very conservative...

Senator Simard: But progressive, just the same!

Hon. Mr. de Cotret: Oh, absolutely.

Senator Cogger: Mr. Minister, have you an idea how much this scheme will cost, this year?

[Text]

L'honorable M. de Cotret: Oui, sénateur Cogger. Le coût total sera de 4,5 millions.

Le sénateur Simard: Est-ce que cette prime fait partie de la base salariale pour l'année suivante ou quoi?

L'honorable M. de Cotret: Non, d'aucune façon. C'est une prime qui est donnée une fois et ensuite c'est fini. Si le programme se continue, si la personne se qualifie encore dans la même catégorie d'excellence, à ce moment-là, elle pourra peut-être recevoir une prime à nouveau l'année suivante. Mais ce n'est pas dans la base salariale du tout.

Le sénateur Simard: En tous les cas, au Nouveau-Brunswick, je sais que sous la réforme administrative, ils ont introduit ce système l'an passé et ils ont eu des résultats très intéressants. Je vous souhaite le même succès.

C'est la première occasion que j'ai de questionner un ministre fédéral du Trésor et je veux me pencher sur un problème en particulier. Est-ce que, dans votre évaluation annuelle, dans votre système de paie, de progression des salaires, est-ce qu'il y a ce qu'on appelle des augmentations automatiques?

Au Nouveau-Brunswick, jusqu'au moment de notre arrivée au pouvoir, il y avait trois ou quatre étapes, par exemple, 5 p. 100 d'augmentation, que ce soit satisfaisant ou non. Alors on a arrêté ce système en disant il faut que cette augmentation soit méritée. Est-ce que vous avez de telles augmentations de mérite?

L'honorable M. de Cotret: Il n'y a pas de processus automatique pour la catégorie des cadres gestion.

Le sénateur Simard: Vous n'avez pas cela?

L'honorable M. de Cotret: Non, sénateur.

Le sénateur Simard: Mais vous avez des augmentations. Je ne dis pas qu'elles sont automatiques, mais vous en avez.

L'honorable M. de Cotret: Nous avons des augmentations basées uniquement sur la performance. Il n'y a pas d'augmentation automatique annuelle.

Le sénateur Simard: Vous en avez pas?

L'honorable M. de Cotret: Non, sénateur.

Le sénateur Simard: Mais il y a une augmentation selon la performance.

L'honorable M. de Cotret: Oui. Tout le système de rémunération et les augmentations qui peuvent être accordées dans une année sont révisées par le comité Burns, dont monsieur Jim Burns, de Power Corporation est le président. Ce comité se rapporte directement au premier ministre qui prend les décisions.

Le sénateur Simard: Cela s'applique pour les cadres?

L'honorable M. de Cotret: Oui, sénateur.

Le sénateur Simard: Et pour les employés syndiqués?

L'honorable M. de Cotret: Les employés syndiqués sont régis par les contrats. À l'heure actuelle, nous avons 13 syndicats comprenant 79 unités de négociation. Au cours des 18 derniers mois, la moyenne des règlements des conventions collectives a été d'environ 3,5 p. 100 sur trois ans.

[Traduction]

Hon. Mr. de Cotret: Yes, Senator Cogger, the total cost will be \$4.5 million.

Senator Simard: Does the bonus become part of the basic salary for the following year, or what?

Hon. Mr. de Cotret: No, not at all. It's a bonus that's given once and that's it. If the program continues and the person qualifies again in the same category of excellence, he or she may receive another bonus the following year, but it isn't in any way part of the basic salary.

Senator Simard: In any event, I know they introduced the idea in New Brunswick as part of their administrative reform last year, and they've had some very interesting results. I wish you the same success.

Perhaps I should know this, but this is the first chance I've had to question a federal Treasury Minister and I want to go into this problem. Are there, in your annual appraisal, your pay system, salary increments, what we call automatic or statutory increases?

In other words, in New Brunswick, until we came to power, there were three or four salary rungs, and each rung would mean—say—a five-per-cent increase in salary, whether you'd earned it or not. We stopped that. We said, "You'll have to earn your increases, they'll have to be genuine merit increases. Do you have merit increases?"

Hon. Mr. de Cotret: There is no automatic process for the management category.

Senator Simard: You don't have that?

Hon. Mr. de Cotret: No, Senator.

Senator Simard: But you do have increases that are—I won't call them automatic, but you do have increases—

Hon. Mr. de Cotret: We have increases that are based solely on performance. There are no automatic annual increases.

Senator Simard: You don't have any automatic annual increases?

Hon. Mr. de Cotret: No.

Senator Simard: But you do have performance-related increases?

Hon. Mr. de Cotret: The whole remuneration system, and the increases that might be given in any year, are reviewed by a committee chaired by Mr. Jim Burns, of Power Corporation. His committee reports direct to the Prime Minister.

Senator Simard: That's for senior management?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: And for the unionized employees?

Hon. Mr. de Cotret: In the case of unionized employees, it's regulated by their contracts. Currently we have 13 unions and 79 bargaining units. Over the past 18 months, the average settlement in a collective agreement has been 3.5 per cent, or a bit more, over three years.

[Text]

Alors on a pu négocier des augmentations légèrement en-dessous du taux d'inflation.

Le sénateur Simard: Mais dans le système de rémunération, évidemment, il y a des taux imposés par les contrats et tout. En plus de cela, est-ce qu'il y a des augmentations en fonction de la performance?

L'honorable M. de Cotret: Oui, sujettes à la performance.

Le sénateur Simard: C'est sujet à l'évaluation du fonctionnaire ou du patron?

L'honorable M. de Cotret: Oui, sénateur.

Le sénateur Simard: Tantôt vous avez parlé des handicapés, des noirs, de tout ces gens mais, j'aimerais maintenant discuter des francophones. Je me rappelle ce que l'on a entendu au comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles, où la GRC et les services correctionnels, entre autres, nous ont dit qu'ils n'avaient jamais eu de problème avec votre ministère pour se faire approuver des programmes d'enrichissement permettant la venue de francophones ou de personnes bilingues.

La GRC et d'autres ministères, dont je pense celui des Communications, s'était plaint il y a un certain temps. Mais je dois vous dire, depuis l'arrivée de monsieur Alain Gourde, le sous-ministre, que c'est mieux.

De façon générale, les ministères ont tendance à blâmer le Conseil du Trésor pour leur piètre performance et le peu d'augmentation du nombre francophones nécessaires pour respecter la lettre de la Loi sur les langues officielles.

Est-ce que vous avez déjà refusé, lorsqu'un ministère vous arrivait avec un programme et disait: écoutez, nous n'avons pas assez de francophones, le service aux clients est déficient, nous aurions besoin de trois ou quatre personnes, pour améliorer la situation.

Est-ce que vous êtes sensible à cela; est-ce que vous avez accepté les demandes ou en avez-vous refusées?

L'honorable M. de Cotret: A ma connaissance, depuis que je suis en poste, je n'ai jamais refusé aucune demande de ce genre.

Deuxièmement, je peux vous dire qu'en pourcentage des dépenses totales, que les dépenses effectuées pour les programmes linguistiques n'ont pas variées.

Troisièmement, dans beaucoup de cas, c'est le Conseil du Trésor qui doit encourager et inciter les ministères (là, j'utilise des mots peut-être très polis en disant cela de cette façon) à aller de l'avant pour rencontrer des objectifs très fermes.

Alors, si les ministères blâment le Conseil du Trésor pour quoi que ce soit dans ce domaine, il faudrait que l'on me donne les détails parce que je ne suis certainement pas au courant. C'est l'inverse plutôt qui se produit.

Le sénateur Simard: Alors, monsieur le ministre, est-ce que le comité pourrait avoir la liste des ministères, la nature des demandes qui seraient parvenues à votre attention pour justement améliorer la situation linguistique et la participation des francophones dans ces ministères? Est-ce que je pourrais

[Traduction]

So we've been able to negotiate increases that are slightly below the rate of inflation.

Senator Simard: But in the remuneration system there are obviously rates set by the contracts and all that. Over and above that, are there performance-based increases?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: And they depend on the appraisal that the civil servant, or the boss, gets?

Hon. Mr. de Cotret: That's right.

Senator Simard: Earlier you spoke of the disabled, of Blacks and other groups. I would now like us to discuss Francophones. I recall that when representatives of the RCMP and Correctional Services, among others, testified before the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Official Languages, they indicated that they had never had any difficulty in getting your department to approve enrichment programs involving Francophones or bilingual persons.

I believe that the RCMP and other departments, including the Department of Communications, complained at one time or another, but since the arrival of Mr. Gourde, the Deputy Minister, I must say that the situation has improved considerably.

Generally speaking, the Departments have a tendency to blame Treasury Board for their poor performance and for the small increase in the number of Francophones needed to comply with the Official Languages Act.

Have you ever been in the position of having refused a Department which came to you with a program and said, look, we don't have enough Francophones, our client services are poor and we would need three or four more persons to rectify the situation.

Have you ever accepted or rejected requests such as this one?

Hon. Mr. de Cotret: To my knowledge, since I have been in office, I have never turned down a request of this nature.

Furthermore, expenditures for language programs, as a percentage of overall expenditures, have not varied.

In many cases, Treasury Board must encourage the departments—perhaps I am being too polite in using this word—to meet very firm objectives.

Therefore, if the departments are blaming Treasury Board for something or another, I would like to know all of the details, because I'm certainly not aware of any complaints. I would think that the opposite is true.

Senator Simard: Then, Mr. Minister, would it be possible for you to provide the Committee with a list of departments that have requested an improvement in the language situation and in the participation of Francophones within these departments, leaving aside the question of numbers, increased participation and the like.

[Text]

l'avoir à part de seulement les difficultés par opposition à des augmentations, le volume, et le tout.

L'honorable M. de Cotret: Je peux fouiller pour voir s'il y a eu de telles demandes. Mais de mémoire, je ne me rappelle pas d'avoir vu une demande de cette nature d'un ministère.

Le sénateur Simard: C'est grave.

L'honorable M. de Cotret: Mais on peut certainement...

Le sénateur Simard: C'est très grave, quand on sait qu'au service correctionnel, en Ontario, entre autres, on a 3 p. 100 de francophones au fédéral, et de même ailleurs. On peut en nommer plusieurs. La GRC se «pète les bretelles» parce qu'ils disent qu'ils dépensent aux environs de 1,5 millions, un million et trois quart pour le secteur linguistique. L'on sait les faiblesses que l'on y retrouve. Ils ont un budget d'un milliard et trois quart, alors, ce n'est pas beaucoup. On connaît les lacunes que l'on a déplorées au sujet de la GRC. Je puis vous dire qu'ils n'ont pas fait de demande, eux, entre autres. C'est pas mal grave.

Je vous inviterais à fouiller cela, monsieur de Cotret.

L'honorable M. de Cotret: Ils doivent tous nous présenter un plan annuel que nous étudions. Nous l'acceptons ou nous leur demandons de proposer des amendements au plan. Dans le cas de la GRC, nous avons revu leur plan annuel et il avait été accepté. La GRC par la suite a tenté d'apporter des changements dans leur plan annuel. Nous avons dit non et nous leur avons demandé de revenir nous voir, chose qu'ils doivent faire d'ici une ou deux semaines. Il s'agira pour eux de justifier la déviation dans leur performance vis-à-vis ce qui avait été conclu dans leur plan annuel. Ce n'est pas une demande d'aide monétaire ou quelque chose comme cela qu'ils nous présentaient. C'est un plan annuel où nous fixons un objectif.

Le sénateur Simard: Après vous avoir soumis un plan, s'ils n'adhèrent pas à ce plan, qu'est-ce que vous faites? Est-ce que vous leur imposez une pénalité? Est-ce que vous leur dites que vous leur avez donné trop d'argent?

L'honorable M. de Cotret: Ce n'est pas vraiment une question d'argent. Les ministères sont en mesure d'étudier les coûts impliqués et de financer ces coûts à même leurs ressources internes. Maintenant si un ministère ne suit pas son plan annuel, le Conseil du Trésor commence un suivi.

Le sénateur Cogger: Monsieur le ministre, quand vous dites que la GRC doit comparaître devant vous d'ici une quinzaine de jours pour vous parler d'une déviation, est-ce au niveau de l'application de la loi sur les langues officielles?

L'honorable M. de Cotret: Non.

Le sénateur Cogger: La déviation du plan global, ne se situe pas au niveau du caractère linguistique de ses opérations?

L'honorable M. de Cotret: Non, il s'agit du nombre d'employés francophones.

Le sénateur Cogger: Par exemple, est-ce que l'absence d'une proportion acceptable de francophones au sein de la Gendarmerie royale du Canada constitue un exemple de la déviation dont vous parlez et qu'ils sont appelés à vous expliquer?

[Traduction]

Hon. Mr. de Cotret: I can check to see whether there were any requests like that. However, to my recollection, no department has made a request such as this.

Senator Simard: This is a serious matter.

Hon. Mr. de Cotret: However, we can certainly...

Senator Simard: The situation is serious, considering that we know that only 3 per cent of Correctional Services staff in Ontario are Francophones, for example. The RCMP boasts about spending in the neighbourhood of \$1.5 or \$1.75 billion to improve the language sector. And we know about its shortcomings. A \$1.5 billion or so budget is not really very substantial. The RCMP has been criticized for its shortcomings. I can tell you that they are not the ones to have made a request. The situation is pretty bad.

Therefore, I would urge you to look into the matter, Mr. de Cotret.

Hon. Mr. de Cotret: All of the departments must submit an annual plan which we then examine. We either approve it or ask them to make some changes. In the case of the RCMP, we reviewed their annual plan and approved it. Subsequently, the RCMP attempted to make some changes. We told them that they could not and asked them to come back and see us. They should be consulting with us within the next week or two. They will have to justify to us any deviation in their performance as compared to what was approved in the annual plan. Their annual plan did not contain a request for financial assistance or some such thing. It was merely a document in which objectives were set.

Senator Simard: What action do you take if a department fails to comply with their plan once you have approved it? Do you impose some kind of penalty? Do you claim to have given them too much money?

Hon. Mr. de Cotret: It's not really a matter of money. The departments are in a position to examine the costs involved and to finance these costs out of their internal budgets. Now then, if a department fails to comply with its annual plan, Treasury Board begins a follow-up.

Senator Cogger: Mr. Minister, you say that the RCMP is scheduled to meet with you within the next two weeks to discuss changes to its annual plan. Do these changes have anything to do with the application of the Official Languages Act?

Hon. Mr. de Cotret: No.

Senator Cogger: The deviation is not in terms of the linguistic nature of the RCMP's operations?

Hon. Mr. de Cotret: No, it concerns the number of Franco-phone employees.

Senator Cogger: When you speak of a deviation, would you consider the lack of an acceptable proportion of Francophones within the RCMP to be a deviation that warrants some explaining?

[Text]

L'honorable M. de Cotret: Il y a trois éléments essentiels dans le plan que l'on présente au Conseil du Trésor: premièrement, la représentation, en d'autres mots le nombre d'employés anglophones et francophones, deuxièmement, le service au public et troisièmement, la langue de travail. Nous regardons les trois éléments et nous approuvons le plan s'il est acceptable. Sinon, nous leur demandons de proposer des amendements au plan. Ensuite, nous devons faire la part des choses et effectuer le suivi. Si nous découvrons des déviations et des problèmes, nous prenons les mesures nécessaires pour améliorer la situation. Dernièrement, trois rapports ont été rendus publics par le Commissaire aux langues officielles. Le premier traitait de la sous-représentation des anglophones dans la région de Montréal qui est un problème de représentation, le second soulevait le problème de langue de travail à la Défense nationale et le troisième concernait le service au public chez VIA Rail. Le gouvernement s'apprête à donner une réponse spécifique aux recommandations du Commissaire aux langues officielles. Nous la rendrons publique aussitôt qu'elle sera prête. Ces mesures seront mises en application immédiatement pour tenter de corriger la situation.

Le sénateur Simard: En 85, vous avez dit que le gouvernement s'était donné comme objectif de réduire de 15,000 années-personnes le «personnel establishment». Vous avez mentionné une réduction de 5,500 l'année dernière et cette année vous en proposez une de 3,100. Combien parmi ces personnes n'existaient réellement pas? Elles étaient peut-être sur le «personnel establishment» mais les positions n'étaient pas occupées. En d'autres mots, est-ce une diminution réelle? Il devait y en avoir de ces personnes.

L'honorable M. de Cotret: Je pense que le chiffre serait très petit.

Le sénateur Simard: Pardon?

L'honorable M. de Cotret: Ce n'est pas un gros chiffre, il est entendu que certaines positions vacantes ont été éliminées, j'imagine que oui, il a dû y en avoir.

Le sénateur Simard: Quand vous parlez de 15,000 années-personnes, combien parmi ces 15,000 années-personnes travaillaient au sein d'organismes qui ont été privatisés? Nous parlons de la réduction de cette année et celle de l'année dernière. Il y a eu peut-être une économie mais on ne parle plus de 15,000 années-personnes si la moitié de ces réductions est due à la privatisation.

L'honorable M. de Cotret: Non, il y en a aucune. Nous parlons de 15,000 années-personnes dans la fonction publique régulière.

Le sénateur Simard: Vous n'avez pas privatisé à ce jour de services gouvernementaux comme tels autres que les compagnies de la Couronne. Aucune réduction n'est due à la privatisation.

L'honorable M. de Cotret: Écoutez, aucune, je ne peux pas dire qu'il n'y en a pas une. Mais le chiffre serait très bas aussi.

Le sénateur Simard: Mais pouvez-vous me trouver le chiffre exact sur les positions vacantes?

[Traduction]

Hon. Mr. de Cotret: There are three essential components to the plan submitted to Treasury Board. There's the question of representation, in other words the number of Anglophone and Francophone employees. There's the question of service to the public and finally, the question of language of work. We examine the three components and approve the plan if we feel that it is acceptable. If not, we ask the department to propose some changes. Lastly, we assess the plan and do a follow-up. If we find that there are deviations and problems, we take the necessary steps to improve the situation. Recently, three reports were published by the Commissioner of Official Languages. The first dealt with the problem of the under-representation of Anglophones in the Montreal area, which is a representation problem. The second focussed on the language of work problem at National Defence while the third concerned mainly the problem of the service to the public provided by VIA Rail. The government is preparing to give a specific response to the COL's recommendations. It will be released to the public as soon as it is ready. These measures will be implemented immediately in an effort to correct the situation.

Senator Simard: In 1985, you said that the government's objective was to reduce the number of person-years in the federal public service by 15,000. You mentioned that you cut 5,500 person-years last year and that you are planning to eliminate 3,100 this year. Exactly how many positions were cut? In some cases, was it not a question of positions that appeared on organization charts, but were in fact vacant? Exactly how many positions were in fact cut?

Hon. Mr. de Cotret: I believe the number is quite small.

Senator Simard: I beg your pardon?

Hon. Mr. de Cotret: It's not a large number. Of course I imagine that some of the vacant positions were eliminated.

Senator Simard: How many of these 15,000 person-years were in programs or sections that were privatized? I'm talking about the positions that were cut this year and last year. Perhaps some positions were indeed cut, but not actually 15,000 if half of the cuts were due to privatization measures.

Hon. Mr. de Cotret: No, we are talking about eliminating 15,000 positions in the federal public service.

Senator Simard: To date you have not privatized any government services as such, other than Crown corporations. Therefore, none of these cuts can be attributed to privatization.

Hon. Mr. de Cotret: That's correct. However, even if this were the case, the number would be very low.

Senator Simard: Could you give me the exact figure as to the number of vacant positions eliminated?

[Text]

L'honorable M. de Cotret: Oui ou celles qui étaient disparues . . .

Le sénateur Simard: Oui, je comprends. Maintenant lorsque vous parlez de politique d'enrichissement de réaménagement des effectifs, qu'entendez-vous par là?

M. Veilleux: En vertu de la nouvelle politique annoncée par le président du Conseil du Trésor, il y a maintenant un processus bien établi en vertu duquel la personne dont le poste est aboli doit recevoir un préavis de six mois. Elle est donc informée. Deuxièmement, la personne est automatiquement inscrite sur la liste de priorité de la fonction publique et doit recevoir une considération prioritaire pour tout poste qui doit s'ouvrir dans la fonction publique. Troisième élément, si cette personne a besoin de formation pour pouvoir obtenir le poste, nous lui la fournissons.

Le sénateur Simard: La tentation est grande souvent lorsqu'un comité étudie les budgets et qu'il désire faire parader tel ou tel ministère d'appeler les ministères qui ont subi des diminutions de services, d'allocations budgétaires, sans doute pour prouver qu'il y a eu diminution de services et que le gouvernement est sévère et tout cela. Je suis intéressé par le revers de la médaille. Je voudrais que vous me donniez une cédule par ministère où il y a eu des augmentations, la nature de ces augmentations, une évaluation du service, la croissance ou l'amélioration du service. En d'autres mots, on a beau dire que dans l'ensemble les effectifs ont baissé, le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) en a parlé tantôt, dans le secteur économique, cela a baissé, mais est-ce qu'il y a des programmes qui ont été enrichis à part ceux qui font les grandes nouvelles. Même à l'exclusion de ceux-là, est-ce que vous pourriez me fournir une liste des explications des programmes enrichis et tout cela en dollars?

L'honorable M. de Cotret: D'accord.

Le sénateur Simard: Cela serait intéressant.

L'honorable M. de Cotret: Il me fera plaisir de vous faire parvenir ces documents.

Le sénateur Simard: Comme on dit, l'enveloppe totale de la masse monétaire est un secteur tellement gros que cette information nous sera utile.

Senator Haidasz: I would like to ask the minister to tell us whether the federal government and the Public Service of Canada have a policy of affirmative action. If so, what is that policy and, if not, what are you doing about it?

Mr. de Cotret: We definitely have a program of affirmative action. It touches four target groups. It touches women, francophones, handicapped or disabled people and native people. In terms of affirmative action, targets are set for access to employment opportunities within the Public Service. Those targets are monitored and reports are received on a regular basis so that we can see how well or how poorly a certain department is doing vis-à-vis those groups.

There is also a special program whereby we employ in a kind of pool, I would say, members of these target groups and then place them in the Public Service after a period of six months to

[Traduction]

Hon. Mr. de Cotret: Yes, the number of vacant positions that were eliminated . . .

Senator Simard: Good. Now then, what exactly do you mean by an enrichment program for reassigning staff?

Mr. Veilleux: According to the new policy announced by the President of the Treasury Board, there is now a clearly established procedure. Firstly, a person whose position is to be abolished must be given six months' advanced notice. Secondly, the person is automatically placed on the public service's priority list and must be given priority consideration when another position within the public service becomes available. Thirdly, if this person requires some training in order to obtain the position, we must arrange for that training.

Senator Simard: The temptation is often great when a committee examines the budgets and wants to focus on one particular department, to call upon the departments that have experienced cuts in services or budgets, undoubtedly in order to prove that there has been a reduction in service and that the government is acting harshly and so forth. I am interested in the other side of the story. I would like you to give me a breakdown by department of areas in which there have been improvements, the nature of these improvements, an evaluation of the service, the increase or improvement in service. While it's fine to say that overall, the number of public servants has declined, as Senator Stewart mentioned earlier in relation to the economic sector, have some programs been awarded additional funding, aside from those that make the headlines? Could you provide me with some details of the enriched programs, as well as of related costs?

Hon. Mr. de Cotret: Very well.

Senator Simard: That would be very interesting.

Hon. Mr. de Cotret: I would be happy to send you these documents.

Senator Simard: Since there is such a vast amount of money involved, I'm certain this information will prove useful to us.

Le sénateur Haidasz: Le ministre peut-il nous dire si le gouvernement fédéral et la Fonction publique du Canada ont une politique d'action positive. S'ils en ont une, en quoi consiste-t-elle et s'ils n'en ont pas, quelles mesures prennent-ils à ce sujet?

M. de Cotret: Nous avons certainement un programme d'action positive qui porte sur quatre groupes cibles: les femmes, les francophones, les handicapés ou personnes atteintes d'incapacité et les autochtones. Ces cibles visent à faciliter l'accès aux occasions d'emploi au sein de la Fonction publique. Une surveillance est exercée et des rapports nous parviennent régulièrement grâce auxquels nous pouvons nous rendre compte de la bonne marche de ce programme dans les divers ministères.

Il y a aussi un programme spécial en vertu duquel nous employons divers membres de ces groupes cibles qui constituent une sorte d'équipe qui figure alors sur une liste priori-

[Text]

a year. After that time, they are on a priority list to be hired in the Public Service.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, the next question I would like to ask is whether the affirmative action policy includes equal pay for work of equal value legislation?

Mr. de Cotret: I would put that separately. I can tell you that we have been working very hard on the equal pay for work of equal value concept. It is a very thorny issue and we have been working very closely with our unions to develop the methodology that would allow us to move ahead as rapidly as possible on that. I am happy to report to you that we have reached an operating agreement on the methodology, on the timing and on the means of achieving the end results.

Senator Haidasz: So all that you have accomplished is merely the goals?

Mr. de Cotret: I am sorry?

Senator Haidasz: I am saying that all you have achieved so far is just the goals and the methodology?

Mr. de Cotret: We have developed the mechanism to do it, and the timing. It cannot be done overnight. It will take a while, because you are comparing position X with position Y throughout the system. It is a very long process to get all of that straightened out. We are moving as quickly as we can on the matter but we felt it was very important to have this kind of consultation with the unions and get an operating agreement before we started the process so that, when we finish the process, we will not be in a position where people would say: "That was not done properly; it should have been done this way, that way or the other way." Now, everyone agrees on the ground rules of how to proceed toward equal pay for work of equal value, and we are moving ahead as quickly as we can.

Senator Haidasz: Very well. Mr. Minister, in your statement you said that 15,000 person-years over the next five years is your goal, and that in 1986, you have reduced the number of people in the Public Service by 5,500 person-years. What was the reduction in the numbers in this category for the year 1985?

Mr. de Cotret: Well, we started the program only last year.

Senator Haidasz: Well, a lot of people were laid off in 1985. You do not have any numbers, in other words?

Mr. de Cotret: No.

Senator Haidasz: In this reduction of 5,500 in 1986, could you tell me how many males and how many females lost their jobs?

Mr. de Cotret: Yes, I could get those numbers for you. I will make those numbers public as soon as we have the year-end results in. We monitor that carefully.

Senator Haidasz: That is what I wanted to know. Do you have a special person in your department monitoring this problem?

[Traduction]

taire et, après un stage de six à douze mois, ces membres sont affectés à la Fonction publique.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, j'aimerais savoir maintenant si cette action positive est subordonnée à la règle: à travail égal, salaire égal?

M. de Cotret: Ma réponse comprendra deux parties. Je peux vous dire que nous n'avons rien épargné pour respecter ce critère. C'est une question très épineuse et nous avons collaboré étroitement avec les syndicats pour développer une méthodologie nous permettant de progresser dans ce domaine aussi vite que possible. Je suis heureux de vous dire que nous nous sommes entendus sur cette méthodologie, le calendrier de son utilisation et les moyens d'atteindre les résultats désirés.

Le sénateur Haidasz: De sorte que les objectifs sont votre seule réalisation?

M. de Cotret: Pardon?

Le sénateur Haidasz: De sorte que vous n'avez réussi jusqu'ici qu'à fixer les objectifs et établir la méthodologie?

M. de Cotret: Nous avons élaboré la façon de procéder et le calendrier. Ce ne sont pas des choses qui se font du jour au lendemain. Il faudra un certain temps, car il nous faut comparer entre eux tous les postes visés par ce système. Il nous faudra beaucoup de temps. Nous allons aussi vite que possible, mais il nous a semblé important de consulter d'abord les syndicats et d'obtenir leur accord sur le mode de fonctionnement, avant d'amorcer le processus; ainsi, on ne pourra pas nous critiquer. Tout le monde convient aujourd'hui des règles d'application générale concernant le principe: à travail égal, salaire égal, et nous progressons aussi vite que possible.

Le sénateur Haidasz: Très bien. Monsieur le ministre, vous avez mentionné dans votre déclaration que vous vous proposiez de supprimer 15 000 années-personnes durant les cinq prochaines années et, en 1986, vous avez déclaré avoir réduit la Fonction publique de 5 500 années-personnes. Quelle a été cette réduction en 1985?

M. de Cotret: C'est que nous n'avons amorcé le programme que l'an dernier.

Le sénateur Haidasz: Un grand nombre d'employés ont été congédiés en 1985. Combien au juste? Le savez-vous?

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Haidasz: Et cette réduction de 5 500 années-personnes en 1986 a entraîné la perte d'emploi pour combien d'hommes et de femmes?

M. de Cotret: Oui; je peux vous procurer ce renseignement. Je publierai ces chiffres dès que nous aurons obtenu les résultats de fin d'année. Nous surveillons cette opération de très près.

Le sénateur Haidasz: C'est ce que je voulais savoir. Quelqu'un est-il spécialement affecté à la surveillance de cette opération...

[Text]

Mr. de Cotret: Oh yes; very much so. The reduction was largely proportional to the participation in the public service.

Senator Haidasz: Who was the person in charge of that monitoring division or service?

Mr. de Cotret: You want the name of the person?

Senator Haidasz: Yes, so that we can contact him and get some information.

Mr. de Cotret: It is Gerry Capello from the Personnel Policy Branch.

Senator Haidasz: In your redeployment, could you tell me how many males and how many females were rehired or redeployed in 1986?

Mr. de Cotret: I would have to try to get that from the Public Service Commission; I do not have the numbers here.

Senator Haidasz: Well, I would like the answer to that, thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I still have two or three questions.

There is a bill in the other place called Bill C-44, which has to do with the equalization payments to the provinces. When you prepared these estimates did you proceed on the assumption that that bill would be enacted? Is that the basis on which you got your figures?

Mr. de Cotret: I will have to look in the Minister of Finance's Estimates and see what assumptions they used. Off hand, I do not know what the Minister of Finance did with that particular item. However, if we can find that right now we will.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask another question while that is being turned up. I go back to the matter of the reserves again. On page 9 of Part I we have listed the reserves not allocated by envelope, but on the next page we have those allocated to envelopes, and that is given as \$1.466 billion.

I have turned through to Chapter 3, The Expenditure Plan by Envelope, and I have added up the figures. On page 19, for example, we have \$1,476,000 in the Economic Development envelope; on page 23 there is a figure of \$301 million in Social Development; under Fiscal Arrangements on page 27 there is an item of \$3 million; under External Affairs and Aid on page 29, \$25 million and on page 34, Services to Government envelope, \$23 million. There may be others in there, but that totals \$1.828 billion.

Why am I not getting the same figure?

Mr. de Cotret: It is because of Treasury Board vote 5 in the amount of \$360 million, which is not allocated to the envelopes because we do not know where it will go. If you use that number of \$360 million, you will get the full consistency between the two tables.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I see.

[Traduction]

M. de Cotret: Oui, sûrement. Cette réduction a été largement proportionnelle à la participation dans la Fonction publique.

Le sénateur Haidasz: Qui a été chargé de la surveillance dans cette section ou ce service?

M. de Cotret: Vous voulez connaître son nom?

Le sénateur Haidasz: Oui, pour lui demander des renseignements.

M. de Cotret: M. Gerry Capello, de la Direction de la politique du personnel.

Le sénateur Haidasz: Au cours des réaffectations, combien d'hommes et de femmes ont été réembauchés ou réaffectés...

M. de Cotret: ... voir la Commission de la fonction publique; je n'ai pas ici de chiffres à ce sujet.

Le sénateur Haidasz: Bon, puis-je compter sur vous pour obtenir une réponse à ce sujet? Merci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il me reste encore deux ou trois questions.

Il y a, à l'autre endroit, le projet de loi C-44, qui se rapporte à la péréquation des paiements aux provinces. Lorsque vous avez préparé ces prévisions budgétaires, avez-vous pris pour acquis que ce projet de loi serait adopté? Est-ce ainsi que vous avez fait vos calculs?

M. de Cotret: Il me faudra vérifier les hypothèses dont le ministère des Finances s'est servi pour le calcul de ses prévisions budgétaires. Je ne saurais vous dire comment le ministre des Finances a calculé ces péréquations. Si je peux obtenir ces renseignements tout de suite, je le ferai.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Laissez-moi vous poser une autre question tandis qu'on fait ces recherches. Je reviens à la question des réserves. À la page 9 de la partie I, figurent les réserves qui n'ont pas été affectées par enveloppe mais, à la page suivante, nous les retrouvons affectées par enveloppe, et on donne le chiffre de 1 466 000 000 \$.

Je me suis reporté ensuite au chapitre 3, Plan de dépenses, répartition par enveloppe, et j'ai additionné tous les chiffres que j'ai trouvés là. À la page 19, par exemple, le montant de l'enveloppe pour le développement économique s'élève à 1 476 000 \$; à la page 23, il y a 301 millions de dollars pour le développement social; à la page 27, les arrangements fiscaux s'élèvent à 3 millions de dollars; l'aide extérieure et les affaires extérieures, à la page 29, s'élèvent à 25 millions de dollars et à la page 34, les services gouvernementaux s'élèvent à 23 millions de dollars. Il peut y en avoir d'autres, mais le total de cette addition donne 1.828 milliards de dollars.

Pourquoi est-ce que je n'obtiens pas le même chiffre?

M. de Cotret: C'est à cause du crédit 5 du Conseil du Trésor, qui s'élève à 360 millions de dollars et qui n'est pas encore affecté aux enveloppes, parce que nous en ignorons la destination. Si vous utilisez ce chiffre de 360 millions de dollars, vous verrez que les deux totaux sont égaux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois.

[Text]

The Chairman: How can you tell how much will lapse this year? You have \$1.160 billion. How can you say that? Why do you not put that amount in there instead of putting the reserve \$2.380 billion and then the lapse less \$1.160 billion.

Mr. de Cotret: We put an estimate for the lapse, which is really a percentage that is established from past experience. It is a percentage of the voted portion of the Main Estimates. We put it in because we know that there will be a lapse and we use past experience to try to estimate what that lapse will be.

The Chairman: Well, why don't you use only a net amount instead of putting the entire reserve in? You then know that you will have an amount that will lapse. Why do you need that amount in here? Just put a net amount and you will have the same result. It is a way of presenting your statement, but it seems confusing to me.

Mr. de Cotret: To answer your question, it is giving more information. The other point is that we do not know where it will lapse, yet we allocate the reserves. So if we were just to put a net there, we do not know in what envelope it will lapse, necessarily, what department—one may lapse more than another. We know through past experience that there will be a lapse, but we do not know exactly where it will be.

The Chairman: Okay. I still think it is confusing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The next question I have relates to Table 4.2 on page 40 of the plan. I am looking here at Transfers to Other Levels of Government. The only line on which there has been a reduction—both in terms of figures and percentage—is the transfer for post-secondary education.

How did that come about?

Mr. Veilleux: This program is a statutory program, as you know, under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. It is paid to the provinces in two forms, tax points and cash. If the value of the tax points goes up, the value of the cash would go down because you determine the quantum to be paid. What appears here is the cash portion of that adjustment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is not the result, then, you are telling us, of the bill that went through Parliament in the last session?

Mr. Veilleux: As I recall, the bill that went through lowered the growth rate of those transfers to the provinces. That may reflect the adjustments as well.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Does it or doesn't it? You say it "may".

Mr. Veilleux: Oh, yes, it does; it would.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So it is not simply a matter of the yield from the tax dollars?

[Traduction]

Le président: Quelle somme tombera cette année en annulation? Vous avez indiqué 1 160 000 000 \$. Comment pouvez-vous dire cela? Pourquoi n'inscrivez-vous pas ce montant au lieu de la réserve de 2 380 millions de dollars et ensuite l'annulation moins 1 160 million de dollars.

M. de Cotret: Nous inscrivons une estimation pour l'annulation, ce qui en fait est un pourcentage établi d'après l'expérience passée. C'est un pourcentage de la portion affectée du Budget principal. Nous l'inscrivons parce que nous savons qu'il y aura une annulation et nous nous servons de l'expérience passée pour essayer d'en évaluer l'ampleur.

Le président: Bien, pourquoi n'utilisez-vous pas seulement un montant net au lieu de tenir compte de toute la réserve? Vous savez alors qu'il y aura un certain montant qui tombera en annulation. Pourquoi avez-vous besoin de l'inscrire ici? Avec un montant net, vous obtiendrez le même résultat. C'est une façon de présenter votre état, mais je la trouve déroutante.

M. de Cotret: Pour répondre à votre question, c'est dans le but de donner plus de renseignements. Par ailleurs, nous ignorons où se produira l'annulation, mais nous affectons néanmoins les réserves. S'il fallait que nous inscrivions un montant net là, nous le ferions sans savoir exactement dans quelle enveloppe se produira l'annulation, dans quel ministère—l'annulation peut ne pas être également répartie. Nous savons d'après l'expérience passée qu'il y aura une annulation, mais nous ne savons pas exactement où elle se produira.

Le président: Parfait. Je persiste à croire que c'est déroutant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma prochaine question a trait au tableau 4.2 de la page 40 du plan. Je vois qu'il s'agit ici de transferts à d'autres paliers de gouvernement. La seule ligne où il y a eu une réduction, tant dans les chiffres que dans les pourcentages, est celle du transfert pour l'enseignement postsecondaire.

Comment cela se fait-il?

M. Veilleux: Ce programme est un programme régi par une loi, comme vous le savez, la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les fonds sont versés aux provinces de deux façons: en points fiscaux et en espèces. Si la valeur des points fiscaux grimpe, la valeur des espèces baisse parce que vous estimez alors que le montant a été payé. Ce qu'on voit ici est la portion de ce rajustement en espèces.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas en raison alors, nous dites-vous, du projet de loi qui a été adopté par le Parlement au cours de la dernière session?

M. Veilleux: Si je me souviens bien, ce projet de loi abaissait le taux de croissance de ces paiements de transfert aux provinces. Il peut aussi s'agir de rajustements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous être plus précis?

M. Veilleux: Oh oui, il s'agit aussi de rajustements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est donc pas simplement une question de rendement qu'on peut tirer des dollars fiscaux?

[Text]

Mr. Veilleux: No; it would be a combination of those two factors.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could we be told how much you estimate? How do you break that down?

Mr. Veilleux: Well, in Part II of the Estimates, at page 23-7 you have the breakdown for the two years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right; I will not take the time now; I will have a look at those later.

My final question relates to the Auditor General and his relationship with the Treasury Board.

There has been a great emphasis by Auditors General recently on evaluation. How many of your departments and agencies have been regarded as superior or outstanding as far as their attention to evaluation of their programs is concerned by the Auditor General?

Mr. de Cotret: I will ask Mr. Rayner to answer that.

Mr. Rayner: The Auditor General, in his most recent annual report, did report on a follow-up activity of a previous widespread program evaluation in the government. The substance of his report was that there had been considerable improvement in program evaluation activities across the government. He did not attempt to do a rating of departments on a comparative basis; so I could not speak for the Auditor General in terms of how he would compare departments. He simply identified areas where he thought that improvements could be made, and made some positive comments about some of the improvements that had been made.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you talk about "improvements", you may be talking about improvements in the sense of actually doing the real work better, or you may be talking about improvements in the introduction of evaluation techniques and programs. Which is it?

Mr. Rayner: I think he was referring to both; but this year, in his follow-up work, his emphasis was quite heavily on the actual product of the evaluation function, in the reports produced, and he performed his own criteria, a sort of qualitative assessment of those program evaluation reports.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the Auditor General is now actually getting into the substance of departmental operations and is evaluating programs which have been authorized by Parliament.

Mr. Rayner: I would emphasize, senator, that he himself was not doing the evaluation of the program. Rather he was looking at the evaluations done by departmental officials and forming a judgment as to whether they were well done evaluations. He was looking at the methodology and system used by the department for the evaluations.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then that answer, as I understand it, is somewhat different from the one you gave me initially. He is not looking so much at the substantive programs as at the evaluation programs.

[Traduction]

M. Veilleux: Non; ce serait un alliage de ces deux facteurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelle est votre évaluation? Comment en faites-vous la répartition?

M. Veilleux: Eh bien, dans la Partie II du budget, à la page 23-7 vous avez cette répartition pour deux ans.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Fort bien, je ne prendrai pas le temps de vérifier maintenant, je le ferai plus tard.

Ma dernière question a trait au vérificateur général et à sa relation avec le Conseil du Trésor.

Les vérificateurs généraux ont beaucoup insisté récemment sur l'évaluation. Combien de vos ministères et organismes ont été jugés supérieurs ou exceptionnels par le vérificateur général en ce qui a trait aux méthodes d'évaluation qu'ils utilisent pour leurs propres programmes?

M. de Cotret: Je demanderais à M. Rayner de répondre à cela.

M. Rayner: Le vérificateur général, dans son plus récent rapport annuel, a parlé du suivi d'une évaluation d'envergure des programmes du gouvernement. Il déclarait essentiellement qu'il y avait eu énormément d'améliorations dans les activités d'évaluation de programmes dans tout le gouvernement. Il n'a pas cherché à faire de comparaisons entre les ministères; par conséquent je ne pourrais vous dire de quelle façon le vérificateur général compare les ministères. Il a simplement identifié les domaines où il pensait que des améliorations pourraient être judicieuses, et a fait des commentaires positifs au sujet de certaines des améliorations qui avaient été apportées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Lorsque vous parlez d'améliorations, est-ce dans le sens d'améliorer le travail réel ou d'améliorer les techniques d'évaluation des programmes. Lequel est-ce?

M. Rayner: Je pense qu'il faisait allusion aux deux; mais cette année, dans son suivi, il a plutôt énormément insisté sur le produit réel de la fonction d'évaluation qui se traduit par les rapports présentés et il s'est fixé ses propres critères, un genre d'évaluation qualitative des rapports d'évaluation de programmes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, le vérificateur général examine maintenant le fond des activités ministérielles et il évalue des programmes qui ont été autorisés par le Parlement.

M. Rayner: Je tiens à vous signaler, sénateur, qu'il ne participe pas lui-même à l'évaluation du programme. Il examine plutôt les évaluations faites par les hauts-fonctionnaires ministériels et détermine si elles ont été bien faites. Il examine plutôt la méthodologie et le système utilisés par le ministère pour effectuer les évaluations.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette réponse est donc si je comprends bien quelque peu différente de celle que vous m'avez d'abord donnée. Il ne s'occupe pas tant du fond des programmes que des programmes d'évaluation.

[Text]

Mr. Rayner: With respect to evaluation, the Auditor General's mandate, under his act, limits him to conducting reviews of the systems and procedures used by departments; to measure and report on effectiveness—and, in effect, what we call program evaluation. He is not free under his legislation to conduct evaluations himself.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Has there been any disagreement, let us say, in the last year between the Auditor General and Treasury Board with regard to this matter?

Mr. Rayner: Not in any significant way. In the conduct of the audit that he recently conducted, there were discussions among staff as to his judgment about the quality of a particular report and the views, for example, of my own officials; and there would be discussion of that before he would report. But, without any hesitation, I can say that there have been no substantive differences between the Treasury Board officers and the Auditor General in terms of the general progress of program evaluation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you have some departments which, in the view of both the Auditor General and the Treasury Board—since there are not significant differences—which do much better than other departments in this connection?

Mr. Rayner: Yes. It is inevitable in a large organization, with many departments, that some will be better than others; and, indeed, part of the responsibility of my Program Evaluation Branch is to conduct quality assurance reviews of the work being done in departments to encourage better performance where that is required.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would poor performance, as distinct from better performance, be reflected in the Estimates in any way?

Mr. Rayner: Again, senator, I am referring to the performance of the evaluator in doing evaluations, as distinct from the performance of the program which he is evaluating.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Presumably the evaluation is not done simply for the sake of doing an evaluation. Presumably if you have a good evaluation it will often indicate that less money should be spent or that more money should be spent.

Mr. Rayner: Indeed, senator, and the program of evaluation function exists as a management pool to assist management in departments to make recommendations to ministers in terms of the direction of programs, the possibility of saving money, spending more wisely, and so on; and indeed they are used for that purpose.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the answer to my question is "Yes". It might be hard to be specific as to particular votes, but the result of all this process could be reflected in the Main Estimates.

Mr. Rayner: Indeed.

[Traduction]

M. Rayner: Pour ce qui est de l'évaluation, le mandat du vérificateur général, aux termes de la loi que le régit, le limite à effectuer des examens des systèmes et procédures utilisés par les ministères, à mesurer leur efficacité et à en faire rapport et, en fait, à se charger de ce que nous appelons l'évaluation des programmes. Légalement, il n'est pas autorisé à effectuer des évaluations lui-même.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il eu un désaccord par exemple au cours de la dernière année entre le vérificateur général et le Conseil du Trésor à ce sujet?

M. Rayner: Non, il n'y a eu aucun désaccord important. Au cours de sa dernière vérification, il y a eu des discussions entre son personnel et par exemple, mes propres fonctionnaires au sujet du jugement qu'il avait porté sur la qualité d'un rapport particulier. Cette discussion a eu lieu avant qu'il nous présente son rapport. Mais sans aucune hésitation, je puis dire qu'il n'y a eu aucun différend important entre les fonctionnaires du Conseil du Trésor et le vérificateur général au sujet de l'évolution générale de l'évaluation des programmes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il des ministères qui, de l'avis à la fois du vérificateur général et du Conseil du Trésor—puisque'il n'y a pas de différends importants entre eux—se comportent beaucoup mieux que d'autres à cet égard?

M. Rayner: Oui. Il est inévitable dans une grande organisation où il y a de nombreux ministères, que certains fassent mieux que les autres, et en fait, ma direction de l'évaluation des programmes est notamment chargée de jauger la capacité de certains ministères à effectuer des travaux de bonne qualité de façon à les inciter à donner un meilleur rendement au besoin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce qu'un piètre rendement, par opposition à un bon rendement, aurait des répercussions dans le budget?

M. Rayner: Je vous répète, sénateur, que je m'intéresse au rendement de l'évaluateur qui fait des évaluations, et non au rendement du programme qu'il évalue.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On peut présumer que l'évaluation n'est pas effectuée simplement pour le plaisir de la chose et que si vous avez une bonne évaluation, ce pourrait souvent être un indicateur qu'il faut consacrer plus ou moins d'argent au programme en cause.

M. Rayner: En effet, sénateur, et le programme de la fonction d'évaluation est un genre de service de mise en commun des compétences, qui aide les directeurs des ministères à faire des recommandations aux ministres sur la direction des programmes, la possibilité d'effectuer des épargnes, de dépenser plus sensément, etc.; et, en fait, il est utilisé à cette fin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La réponse à ma question est donc «oui». Il peut être difficile d'être précis pour certains crédits, mais le résultat de tout ce processus pourrait se répercuter dans le budget principal.

M. Rayner: En effet.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask you a specific question: The Department of Fisheries and Oceans shows an actual reduction from 1986-87 in the Main Estimates. Is that the result of conclusions reached by reason of the evaluation program?

Mr. Rayner: I think the question would have to be taken under advisement and perhaps directed more at the minister responsible for the department. The evaluation of programs is one factor that management and the minister will consider in determining the amount of money they will request from Treasury Board to be included in the Estimates. I cannot say with certainty in this particular instance.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps, Mr. Chairman, we could take note of that, so that when we come to look at departments we can ask what was found in the case of the Department of Fisheries and Oceans—what the Auditor General thought the situation was with regard to their evaluation techniques, and then moving on into the substance of the operations of the department.

The Chairman: We could also ask that question of the Auditor General. I have a note from Senator Hicks, who had to leave. It is addressed to Mr. Rayner. It says "If I have answers to the following questions re the World Bank, it will enable me to understand what I want to know about the Estimates on public accounts." First, how much money has Canada subscribed to the capital of the World Bank; secondly, how much of the above has been paid in; thirdly, presumably the difference between one and two is callable. That means that you can ask for the difference. The note continues: "Fourthly, where do those figures, one, two and three appear in the Estimates or in the public accounts?"

Mr. Rayner: Mr. Chairman, if we may do so, we will take that under advisement and send you a letter providing specific responses.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions?

Senator Marsden: Mr. Chairman, I have one final question of the minister concerning the issue of people with disabilities. The house subcommittee has called upon all ministers to file an action plan within 60 days from March 11 on which date the report was tabled in the House of Commons. Is it your plan to do that?

Mr. de Cotret: Yes, it would be.

Senator Marsden: So we will be receiving your plan. Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think that the witnesses are ready to give me my answer with regard to Finance.

Mr. Veilleux: Senator, if you do not mind, we will have to take that question under advisement. The answer is not immediately available.

The Chairman: In the name of the members of the committee I wish to thank the minister and his officials for their

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de vous poser une question précise: le ministère des Pêches et des Océans aurait subi une réduction réelle par rapport à 1986-1987 selon le Budget principal; est-ce la conséquence de conclusions découlant du programme d'évaluation?

M. Rayner: Je pense que la question devrait être étudiée et peut-être adressée au ministre responsable. L'évaluation des programmes est un facteur dont la haute direction et le ministre tiendront compte pour déterminer le montant d'argent qu'ils demanderont au Conseil du Trésor pour leur budget. Je ne puis me prononcer avec certitude dans ce cas-ci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être, monsieur le président, devrions-nous en prendre note, de façon à ce que lorsque nous en arriverons à l'étude des ministères nous pourrions demander ce qu'on a décidé dans le cas du ministère des Pêches et des Océans—quel a été le jugement du vérificateur général sur la situation et sur les techniques d'évaluation, et nous passerons ensuite à la substance des activités du ministère.

Le président: Nous pourrions aussi poser cette question au vérificateur général. Je viens de recevoir un billet du sénateur Hicks qui a dû nous quitter. Il est adressé à M. Rayner. Le billet se lit comme suit: «Si j'obtiens des réponses aux questions suivantes au sujet de la Banque mondiale, je pourrai comprendre ce que je veux savoir au sujet du budget sur les comptes publics. Premièrement, combien d'argent le Canada a-t-il souscrit aux capitaux de la Banque mondiale; deuxièmement, de cette somme combien a été versé au comptant; en troisième lieu, je présume que la différence entre un et deux est remboursable, c'est-à-dire qu'on peut demander quelle est la différence.» La note se poursuit ainsi: «Quatrièmement, où figurent ces chiffres, un, deux et trois dans le budget ou bien dans les comptes publics?»

M. Rayner: Monsieur le président, si vous nous le permettez, nous examinerons cela et vous enverrons une lettre avec les réponses précises.

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'ai une dernière question à poser au ministre au sujet de ceux qui ont des handicaps. Le sous-comité de la Chambre a demandé à tous les ministres de présenter un plan d'action dans les 60 jours à compter du 11 mars, date à laquelle le rapport a été déposé à la Chambre des communes. Est-ce ce que vous projetez?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Marsden: Nous recevrons donc votre plan. Merci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je pense que les témoins sont prêts à me donner une réponse au sujet des finances.

M. Veilleux: Sénateur, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous désirons d'abord étudier cette question. Nous n'avons pas la réponse sous la main.

Le président: Au nom des membres du Comité, je désire remercier le ministre et ses haut-fonctionnaires d'avoir com-

[Text]

appearance this morning. If we receive authorization of the Senate, the committee will sit at 3.30 p.m. on the subject matter of Bill C-44. However, we must first obtain the authorization of the Senate to enable us to sit while the Senate is sitting. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

paru ce matin. Si nous recevons une autorisation du Sénat, le Comité siégera à 15 h 30 pour examiner la teneur du projet de loi C-44. Toutefois, nous devons d'abord obtenir l'autorisation du Sénat pour pouvoir siéger pendant qu'il siège lui-même. La séance est levée.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "NF-8A"

**STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
REQUEST FOR INFORMATION ON THE
SPECIAL CANADIAN GRAINS PROGRAM**

PRODUCERS RECEIVING THE MAXIMUM PAYMENT

The number of producers who will be eligible to receive the maximum payment of \$25,000 is estimated at up to some 2,600 individuals out of about 210,000 farmers across Canada. This number may change somewhat when multiple payments are made. I will be pleased to provide further information to the Committee when the final figures are known.

ADVISORY COMMITTEES

The names and addresses of members of the two Advisory Committees are as follows:

Western Advisory Committee

Mr. Glenn Gorrell
Chairman, Western Advisory Committee
Special Canadian Grains Program
10179-107 Street
Edmonton, Alberta
T5J 1E2

Mr. John Pick
Macoun, Saskatchewan
S0C 1P0

Mr. George Siemens
Fiske, Saskatchewan
S0L 1C0

Mr. Gordon Graham
P.O. Box 7
Newdale, Manitoba
R0J 1J0

Eastern Advisory Committee

Mr. Simon Thiboutôt
Chairman
Eastern Advisory Committee
Special Canadian Grains Program
164-5, Parc Samuel Holland
Quebec, Quebec
G1S 4S2

Mr. John Cunningham
R.R. 6
Thamesville, Ontario
N0P 2K0

Mr. Eldred Simmons
231 Read Drive
Summerside, P.E.I.
C1N 5B1

Mr. Pierre Rinfret
343-69th Avenue
Quebec, Quebec
J0P 1Z0

The Advisory Committees will be meeting in various centres in the eastern and western provinces throughout the program duration.

APPEALS

Concerning the process to make appeals, please be advised that Mr. T.E. Pender, Administrator, provided the requested information to Senator Olson. For the Committee's information, appeals should be addressed to Mr. Glenn Gorrell if the producer lives in Western Canada, and to Mr. Simon Thiboutôt if the producer lives in Eastern Canada.

April 1, 1987

SPECIAL CANADIAN GRAINS PROGRAM

GUIDEBOOK

Introduction

Section 1: ELIGIBLE PRODUCERS

Section 2: ELIGIBLE CROPS

Section 3: PAYMENT FORMULA

A. Seeded Acreage

B. Regional Yields

C. Assistance Rates

D. Producer Payments

Section 4: ADMINISTRATIVE PROCEDURES

A. Applying for Benefits

B. Certification Process

C. Multiple Eligibility

D. Appeal Process

INTRODUCTION

The Special Canadian Grains Program (SCGP) was introduced to reduce the effects of American and European export subsidies on Canadian grain and oilseed producers. The program provides \$1 billion in supplementary income to those producers most seriously and directly affected by the US-EEC trade dispute.

Funding for the SCGP was announced by Prime Minister Brian Mulroney in the House of Commons on October 3, 1986. Following this announcement, extensive consultations were conducted with farm leaders to determine how best to distribute the promised funds. The program outlined in this guidebook arose from this united effort to design the most fair and equitable assistance for a vital sector of the national economy.

The program is an interim measure designed to relieve immediate income problems. Strategies are also being pursued to deal with the international market situation in the longer term. Additional long-term action will also be discussed in the near future with farm organizations and the provinces.

SECTION 1: PRODUCER ELIGIBILITY

All producers operating a farm as of October 3, 1986, and who seeded acreage to eligible crops in 1986, are eligible for assistance under the SCGP, to an individual maximum payment of \$25,000. In addition, multiple eligibility (more than one participant per farm) is permitted in the case of corporations, cooperatives and legitimate partnerships of bona fide individual producers, so long as they are jointly farming the land on which eligible crops are produced (see section 4C).

Benefits under the SCGP will be paid only to the individual or individuals who actually farmed eligible acreage in 1986. Landowners and lessees must settle their respective shares of program payments between themselves, according to their contractual arrangements for sharing of cash receipts.

SECTION 2: ELIGIBLE CROPS

Grains and oilseeds eligible for payments under the SCGP are wheat, oats, barley, mixed grain, rye, flaxseed, rapeseed, grain corn, soybeans, and sunflowers used for oil. High moisture corn and barley harvested as grain are also included, as are farm-fed grain and pedigreed seed grains.

Crops harvested for whole plant silage are not eligible for payments. In addition, as it is directed at primary grain and oilseed production, the program does not include processed products such as alfalfa pellets.

The SCGP is designed to assist those producers most directly and seriously affected by the US-EEC trade war. For this reason, specialty crops (including mustardseed, safflower, canary seed and buckwheat), pulses (including lentils, beans and field peas), forages and potatoes are excluded from the program. No direct relationship has been identified between price declines in these commodities and international subsidy policies.

SECTION 3: PAYMENT FORMULA

Payments under the SCGP are calculated using the formula:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Applicant's} & & \text{Average} & & & & \\ \text{Seeded Acreage} & \times & \text{Regional} & \times & \text{Assistance} & = & \text{Producer} \\ \text{in 1986} & & \text{Yield} & & \text{Rate} & & \text{Payment} \end{array}$$

The elements of this formula are detailed below.

A. Seeded Acreage

Refers to seeded acreage in 1986, or, in the case of winter seeded crops, acreage planted in fall 1985. These figures are determined from Canadian Wheat Board (CWB) permit book records, or, for producers not holding permit books and for eastern farmers, from the application forms submitted.

B. Regional Yield

This is calculated using the average of the best three yields in the applicant's crop insurance district during the five years 1981 to 1985. In general, these figures are drawn from crop insurance records; in some areas, however, incomplete crop insurance figures are supplemented with data from Statistics Canada and other sources. Yields for 1986 were not used in calculating regional productivity because this information will not be accurately known until June 1987.

So that payments could be issued quickly to western producers based on CWB records, it was assumed that a permit book holder's land lies in the same risk area as the delivery point for his/her grain. However, for a few producers, this may not be the case. **These producers are required to notify the Program office of their land location and permit book number, so that their final payments can be adjusted to reflect the corrected information.**

C. Assistance Rates

As the chief variable in the overall payment formula, assistance rates were calculated to accommodate the \$1 billion limit on program payments. Within this limit, the rates were designed to reflect the influence of international subsidy practices on world markets for agricultural commodities. The following procedures were used in calculating the assistance rates for each eligible crop:

1. First, total Canadian production of eligible crops in 1986 was estimated using seeded acreage and regional yield data drawn from CWB records and Statistics Canada's Field Crop Reporting Series. The yield figures used were an average of the best three years from the five-year period 1981 to 1985.

2. Within the limits of available funding and estimated production of eligible commodities, an assistance rate was calculated for each eligible crop. These rates represent the average of two separate factors: forecast market price declines between 1985-86 and 1986-87, and the decline in U.S. loan rates, as introduced in the 1985 U.S. Farm Bill. In these calculations, soybeans were used as the standard for all oilseeds.

3. When all applications and certification forms have been processed, the estimated assistance rates will be refined, to ensure that benefits are provided within the \$1 billion funding limit. However, major changes in the rates are not expected. Estimated assistance rates for all eligible commodities are shown in the table below:

Commodity	\$/tonne*	\$/bushel*
Wheat	\$18	.48
Oats	\$12	.18
Barley	\$13	.28
Rye	\$ 9	.22
Flax	\$20	.50
Canola	\$22	.49
Corn	\$14	.34
Soybeans	\$ 7	.19
Sunflowers	\$20	.27
Mixed grains**	\$12.35	.23

*N.B.: The assistance rates given here are only estimates. Actual rates will be established once the total volume of applications is known, to ensure that payments are consistent with available funds.

**The rate for mixed grains was established using a national weighted average for this commodity.

D. Producer Payments

Payments are mailed directly to producers in two installments. The first payment which was mailed to CWB permit book holders starting January 26 and to all other producers starting in the first week of February provides about 30% of total program benefits, or about \$300 million. The remaining \$700 million will be distributed in spring 1987.

Payments to individual producers are limited to \$25,000, although multiple eligibility is permitted in some cases (see section 4C). Initial payments are limited to \$7500, or about one-third of the \$25,000 maximum.

	<u>Seeded Acres</u>	X	<u>Average Regional Yield (bushels/acre)</u>	X	<u>Assistance Rate (\$/bushel)</u>	=	<u>PAYMENT</u>
Wheat	50		67		.48		\$1,610
Corn	150		128		.34		\$6,530
Soybeans	100		41		.19		<u>\$780</u>
			Total		Estimated Payment:		\$8,920

SECTION 4: ADMINISTRATIVE PROCEDURES

A. Applying for Benefits

Producers holding CWB permit books need not apply for their program benefits. An initial payment have been sent to them automatically, along with a certification form (see section 4B).

In eastern Canada, producers who marketed their 1985-86 crop through a provincial producer organization were automatically mailed application forms. These forms must be completed and returned no later than March 31, 1987.

Producers not included in the above categories must obtain application forms on their own. Forms may be obtained from elevator agents, Agriculture Canada offices and research stations, offices of the Farm Credit Corporation, and producer associations. Forms are also available through Provincial Agricultural Representatives.

B. Certification Process

Producers receiving payments based on CWB permit book data must confirm or amend this data using the certification form mailed to them with their initial payment. These forms must be completed and returned by March 31, 1987, if the producer is to receive his final payment.

Producers applying for benefits must have their application forms verified in one of two ways:

1. The applicant may swear to his claim in front of a commissioner of oaths, who will sign the certification form as proof that he has administered the oath. Individuals who may serve this function include reeves, aldermen, court officers, notaries, and lawyers. In western Canada, country elevator agents can also act as commissioners.

In many rural municipalities, town clerks at city hall can provide the name of a commissioner who will administer the oath free of charge. However, if the services of the commissioner cannot be obtained for free, it is the applicant's responsibility to pay the fee incurred.

2. Alternatively, the applicant's claim may be verified by any federal employee under the direction of the Minister of Agriculture, and whose technical background is in agriculture, so long as the latter has detailed or general personal knowledge of the applicant's farm operation. If a federal official lacks this knowledge, he is under no obligation to verify or sign the applicant's claim.

For purposes of verification, applicants must authorize access by program officials to any CWB, crop insurance and/or producer organization records. The accuracy of all information contained in application forms will be checked against government and other records, and field inspections will be undertaken.

C. Multiple Eligibility

Multiple eligibility applies when a farm has sufficient acreage to exceed the \$25,000 maximum payout. If such an operation involves more than one active producer, benefits may be extended to each participant. Benefits will be paid until each active producer receives the \$25,000 maximum, or until the total amount payable on eligible acreage has been reached, whichever is less. It should be emphasized that no single producer may receive more than \$25,000, and benefits cannot be paid twice on the same acreage.

In all cases of multiple eligibility, documentation is required to demonstrate the active involvement of the applicants. Appropriate documents would include partnership agreements, corporate papers, land titles and/or financial statements.

Producers may apply for multiple eligibility by returning their supporting documents with the acreage certification form or the application form prior to the deadline of March 31, 1987.

D. The Appeal Process

Two Advisory Committees - one for eastern Canada and one for the west - have been established to examine and resolve disputes regarding eligibility for benefits under the SCGP. Committee members were appointed by the Minister from the ranks of producers and producer organizations. A representative of Agriculture Canada serves as Chairman of each committee.

Farmers who feel they have been treated unfairly under the SCGP should appeal in writing to the appropriate committee, stating the particulars of their case. The Committee will review their claims and make recommendations to the Minister of Agriculture for action. Contact:

Glenn Gorrell
Western Advisory Committee
Special Canadian Grains
Program
10179-105 St.
Edmonton, Alberta
T5J 1E2

Simon Thiboutôt
Eastern Advisory Committee
Special Canadian Grains
Program
164 - 5, Parc Samuel Holland
Québec, Québec
G1S 4S2

(403) 420-4141

(418) 648-4775

March 3, 1987

APPENDICE «NF-8A»

**COMITÉ DU SÉNAT SUR LES FINANCES NATIONALES
DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS SUR
LE PROGRAMME SPÉCIAL CANADIEN POUR LES GRAINS**

PRODUCTEURS ADMISSIBLES AU PAIEMENT MAXIMUM

On estime qu'au plus quelque 2,600 producteurs parmi les 210,000 admissibles au programme à travers le pays pourront recevoir le paiement maximum de 25 000\$. Ce nombre pourrait changer légèrement au moment où se feront les paiements multiples. Il me fera plaisir de fournir de plus amples détails au Comité quand les données finales seront disponibles.

COMITÉS CONSULTATIFS

Les nom et adresse des membres des deux comités consultatifs suivent.

Comité consultatif de l'ouest

M. Glenn Gorrell
Président, Comité consultatif de l'ouest
Programme spécial canadien pour les grains
10179-107ième
Edmonton, Alberta
T5J 1E2

M. John Pick
Macoun, Saskatchewan
S0C 1P0

M. George Siemens
Fiske, Saskatchewan
S0L 1C0

M. Gordon Graham
C.P. 7
Newdale, Manitoba
R0J 1J0

Comité consultatif de l'est

M. Simon Thiboutôt
Président
Comité consultatif de l'est
Programme spécial canadien pour les grains
164-5, Parc Samuel Holland
Québec (Québec)
G1S 4S2

M. John Cunningham
R.R. 6
Thamesville, Ontario
N0P 2K0

M. Eldred Simmons
231 Read Drive
Summerside, P.E.I.
C1N 5B1

M. Pierre Rinfret
343-69th avenue
Québec (Québec)
J0P 1Z0

Chacun des comités se réunira dans les diverses villes de l'est et de l'ouest du pays respectivement jusqu'à la fin du programme.

DEMANDES EN APPEL

En ce qui a trait au processus d'appel, veuillez noter que l'administrateur du programme, Monsieur T.E. Pender, a fourni les renseignements au Sénateur Olson. En bref, les demandes en appel doivent être adressées à Monsieur Glenn Gorrell si le producteur est de l'ouest du pays, et à Monsieur Simon Thiboutôt, si le producteur est de l'est du Canada.

le 1^{er} avril 1987

**GUIDE
DU
PROGRAMME SPÉCIAL CANADIEN POUR LES GRAINS**

Introduction

Section 1: LES PRODUCTEURS ADMISSIBLES.

Section 2: LES CULTURES ADMISSIBLES

Section 3: LE CALCUL DU PAIEMENT

A. Superficie ensemencée

B. Rendements régionaux

C. Taux d'aide

D. Modalités des déboursés

Section 4: LES PROCESSUS ADMINISTRATIFS

A. Demande de paiement

B. Validation de la demande

C. Paiements multiples

D. Mécanisme d'appel

INTRODUCTION

Le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) a été créé dans le but de minimiser les pertes de revenus encourues par les producteurs canadiens de céréales et d'oléagineux face à la guerre de subsides à l'exportation que se livrent les États-Unis et la CEE. Le programme leur offre une aide en espèces d'un milliard de dollars.

Suite à l'annonce du programme par le Premier Ministre, Monsieur Brian Mulroney, le 3 octobre dernier, les chefs de file du milieu agricole ont été abondamment consulté quant au mode de distribution des fonds disponibles. Le programme ci-décrit résulte d'un effort concerté visant à soutenir le plus équitablement possible ce secteur vital de l'économie nationale.

Le programme est une mesure intérimaire destinée à pallier aux problèmes financiers immédiats. À plus long terme, on vise une résolution de la situation des marchés internationaux de même que d'autres solutions qui feront l'objet de discussions avec les administrations provinciales et les dirigeants agricoles.

SECTION 1: LES PRODUCTEURS ADMISSIBLES

Tous les producteurs qui exploitaient une ferme le 3 octobre 1986 et ont semencé des cultures admissibles en 1986, peuvent bénéficier d'aide en vertu du PSCG jusqu'à concurrence de 25,000 \$ par individu. En outre, on permet une admissibilité multiple (là où il y a plus d'un participant par ferme) en ce qui a trait aux sociétés de capitaux, aux coopératives et aux véritables sociétés de personnes, formées de producteurs particuliers authentiques, s'il s'agit d'une exploitation conjointe de la terre sur laquelle des cultures admissibles sont produites (voir la section 4C).

Les paiements ne seront faits qu'aux producteurs véritables. Les propriétaires et les locataires pourront s'engager, sur une base d'ententes contractuelles, à se partager les recettes, en argent, tirées de la ferme.

SECTION 2: LES CULTURES ADMISSIBLES

Les céréales et les oléagineux admissibles en vertu du PSCG sont le blé, l'avoine, l'orge, les céréales mixtes, le seigle, le lin, le colza, le maïs-grain, le soja et le tournesol non destiné à la confiserie. Le maïs et l'orge humide récoltés sous forme de grain ainsi que les céréales de provendes et de semences certifiées sont également admissibles.

Les cultures récoltées entières à des fins d'ensilage sont exclues. Le sont également les produits traités tels les comprimés de luzerne, étant donné que le programme s'adresse aux producteurs primaires de céréales et d'oléagineux.

Le PSCG vient soulager les producteurs les plus durement touchés par la guerre internationale des subsides. Les cultures spéciales (dont la moutarde, le carthame, l'alpiste des Canaries et le sarrasin), les légumineuses (dont les lentilles, les haricots et les pois secs), les fourrages et les pommes de terre sont donc exclus. On n'a pu identifier de lien direct entre les baisses de prix pour ces produits et les politiques internationales de subsides.

SECTION 3: LE CALCUL DU PAIEMENT

Les paiements en vertu du PSCG sont calculés comme suit:

Superficie ensemencé du demandeur 1986	X	Rendement régional moyen	X	Taux d'aide	=	Paiement versé au producteur
---	---	--------------------------------	---	----------------	---	------------------------------------

Les éléments de cette formule sont décrits ci-dessous.

A. Superficie ensemencée

Il s'agit de la superficie ensemencée en 1986, ou dans le cas des céréales d'hiver, de superficies ensemencées à l'automne de 1985. Ces chiffres sont extraits des dossiers de la Commission canadienne du blé (CCB), ou des formulaires de demande dans le cas des producteurs de l'est du pays et des producteurs ne détenant pas de carnet de permis.

B. Rendements régionaux

C'est la moyenne des trois meilleurs rendements au cours des années comprises entre 1981 et 1985 pour le district d'assurance-récolte du demandeur. Les chiffres proviennent généralement des dossiers de l'assurance-récolte; dans certaines régions cependant, ces données étant incomplètes, on y a suppléé par des données en provenance de Statistique Canada et d'ailleurs. On ne s'est pas servi des données de 1986 car elles ne seront disponibles qu'en 1987.

Afin que les paiements puissent être émis rapidement aux producteurs de l'ouest à partir des données de la CCB, on a supposé que l'emplacement de la ferme du détenteur de permis étaient situées dans la même zone de risque que le point de livraison des céréales produites à la ferme. Cependant, ce n'est pas le cas pour certains producteurs. Ceux-ci sont requis de fournir l'emplacement de leur ferme et le numéro de leur carnet de permis au bureau du programme qui ajustera le paiement final en fonction des renseignements révisés.

C. Les taux d'aide

En tant que variable principale de la formule de calcul pour le paiement global, les taux d'aide ont été calculés en fonction de la limite de paiements d'un milliard de dollars imposée au programme. À l'intérieur de cette limite, les taux reflètent l'influence qu'exercent les pratiques de subventions internationales sur le marché des denrées agricoles. Les taux d'aide pour chaque culture admissible a été calculé de la façon suivante:

1. On a d'abord estimé la production canadienne totale en cultures admissibles pour 1986 à partir des superficies ensemencées et des taux de rendement régional extraits des données de la CCB et des séries de rapports sur les grandes cultures de Statistique Canada.
2. On a ensuite calculé un taux d'aide pour chaque culture à l'intérieur des limites de fonds disponibles et de l'estimé de la production en cultures admissibles. Ces taux sont la moyenne de deux facteurs distincts: le déclin des prix prévu entre 1985-1986 et 1986-1987, et le déclin des taux de prêts américains, tel que décrété dans le U.S. Farm Bill de 1985. Dans ces calculs, on a utilisé le soja à titre de norme pour les oléagineux.
3. Lorsque tous les formulaires de demande de paiement et d'attestation auront été traités, les taux d'aide estimatifs seront révisés pour que le total des paiements n'excède pas les fonds disponibles. Cependant, on ne prévoit pas de changement majeur pour ces taux. Les taux d'aide estimatifs pour chacune des cultures admissibles figurent au tableau ci-dessus.

<u>Cultures</u>	<u>\$/tonne*</u>	<u>\$/boisseau*</u>
Blé	18 \$	,48
Avoine	12 \$	,18
Orge	13 \$	,28
Seigle	9 \$	,22
Lin	20 \$	,50
Colza	22 \$	,49
Maïs	14 \$	,34
Soja	7 \$	,19
Tournesol	20 \$	,27
Céréales mixtes**	12,35 \$	,23

*N.B.: Ces taux ne sont que provisoires. Afin d'assurer que les paiements correspondent aux fonds disponibles, les taux réels seront déterminés lorsque le volume total des demandes de paiement sera connu.

** Le taux pour les céréales mixtes est basé sur une moyenne nationale pondérée.

D. Modalités des déboursés

Les paiements sont postés directement aux producteurs en deux versements. Le premier, qui a été émis aux détenteurs de carnets de permis de la CCB à compter du 26 janvier et aux autres producteurs à compter de la première semaine de février, offre environ 30% des bénéfices totaux du programme, soit 300 millions de dollars. Les autres 700 millions de dollars seront distribués au printemps 1987.

Le paiement maximum permis est de 25 000 \$ par personne; cependant, il sera possible d'émettre des paiements multiples aux entreprises dans certains cas (voir la section 4C). Les paiements initiaux sont limités à 7 500 \$, soit approximativement le tiers du maximum de 25 000 \$.

SECTION 4: LES PROCESSUS ADMINISTRATIFS

A. Demande de paiement

Les détenteurs de carnets de permis de la CCB n'ont pas à présenter de demande. Le paiement initial leur sera émis automatiquement, de même que le formulaire d'attestation (voir la section 4B).

Dans l'est du pays, les producteurs ayant commercialisé leur récolte de 1985-1986 via un organisme de producteurs provincial ont reçu d'office un formulaire de demande. Ceux-ci doivent être remplis et retournés au plus tard le 31 mars 1987.

Les producteurs qui ne sont pas des nombres décrits ci-haut doivent se procurer un des formulaires disponibles auprès des meuneries, des associations de producteurs, des bureaux et stations de recherche d'Agriculture Canada, des bureaux de la Société du crédit agricole et des bureaux de renseignements agricoles provinciaux.

B. Processus de validation

Les producteurs recevant leur paiement à partir des données de la CCB doivent les confirmer ou les modifier en retournant le formulaire d'attestation accompagnant leur paiement initial. Cette attestation doit être renvoyée au PSCG au plus tard le 31 mars 1987 pour que le paiement final puisse être émis.

Les producteurs soumettant un formulaire de demande doivent le faire valider de l'une des deux façons suivantes:

1. Le demandeur peut prêter serment devant un commissaire à l'assermentation qui signera le formulaire en témoignage de la déclaration du demandeur. Ces commissaires sont souvent avocat, notaire, maire ou autre édile de municipalité. Dans l'ouest du pays, les gérants de silos de collecte peuvent aussi agir en tant que commissaire.

ESTIMATION DU PAIEMENT INDIVIDUEL - DEUX EXEMPLES

Exemple A:

Un producteur qui a ensemencé 400 acres de blé, 200 acres d'orge et 80 acres de canola, près de Rosetown, en Saskatchewan, au printemps 1986, recevra environ 9 340 \$.

	<u>Superficies ensemencées</u>	<u>Rendements moyen de la région (boisseaux/acre)</u>	<u>X Taux d'aide (\$/boisseau)</u>	<u>= PAIEMENT</u>
Blé	400	32	,48	6 140 \$
Orge	200	45	,28	2 520
Lin	80	17	,50	<u>680</u>
Estimation totale:				<u>9 340 \$</u>

Exemple B:

Un producteur de cultures commerciales qui a ensemencé 50 acres de blé d'hiver à l'automne 1985, ainsi que 150 acres de maïs et 100 acres de soja au printemps 1986, dans le comté de Kent, en Ontario, recevra environ 8 920 \$.

	<u>Superficies ensemencées</u>	<u>Rendements moyen de la région (boisseaux/acre)</u>	<u>X Taux d'aide (\$/boisseau)</u>	<u>= PAIEMENT</u>
Blé	50	67	,48	1 610 \$
Maïs	150	128	,34	6 530
Soja	100	41	,19	<u>780</u>
Estimation totale:				<u>8 920 \$</u>

Le greffier de plusieurs municipalités rurales peut habituellement suggérer le nom d'un commissaire qui offre ses services sans frais; sinon, il incombe au demandeur d'encourir les frais.

2. D'autre part, la demande peut être validée par tout employé du gouvernement fédéral se rapportant au ministre de l'Agriculture, dont le domaine technique est l'agriculture et dont la connaissance détaillée ou générale de la ferme en question est suffisante. Cependant, l'agent fédéral ne possédant pas cette connaissance n'est nullement tenu de vérifier ou de signer la demande.

Tous les renseignements fournis dans le formulaire sont sujets à vérification. Les agents du PSCG doivent avoir accès à l'entreprise du demandeur de même qu'à ses dossiers, y compris les dossiers de la CCB, de l'assurance-récolte et/ou d'organismes de producteurs.

C. Paiements multiples

Des multiples du paiement maximum de 25 000 \$ pourront être versés aux entreprises dont la superficie le justifie. Si telle entreprise implique plus d'un producteur activement engagé dans la ferme, chaque participant pourra recevoir des bénéfices du PSCG. Le paiement sera ainsi le moindre de deux fonctions: ou de la superficie admissible ou du nombre de producteurs actifs ayant droit au maximum de 25,000 \$. Il faut noter que nul individu ne peut recevoir plus de 25,000 dollars et que nulle superficie ne peut être l'objet de plus d'un paiement.

Dans tous les cas de paiements multiples, les demandeurs devront faire la preuve de la participation réelle de chacun à l'entreprise. Les ententes entre partenaires, les preuves d'incorporation, les titres de propriétés et/ou les états comptables sont autant d'exemples de pièces justificatives acceptables.

Les producteurs peuvent demander des paiements multiples en soumettant les pièces justificatives avec le formulaire d'attestation ou le formulaire de demande au plus tard le 31 mars 1987.

D. Mécanisme d'appel

Deux comités consultatifs - un pour l'est du Canada et un pour l'ouest - ont été mis sur pied pour examiner et résoudre les demandes contestées. Les membres de ces comités ont été nommés par le Ministre parmi les producteurs et leurs organismes. Ces comités sont présidés par un représentant d'Agriculture Canada.

Les producteurs insatisfaits du traitement qu'ils ont reçu en vertu du PSCG peuvent écrire au comité approprié et donner le détail de leur cas. Le comité étudiera leur demande et formulera des recommandations à l'intention du ministre de l'Agriculture quant au suivi. On peut entrer en contact avec:

Glenn Gorrell
Comité consultatif de l'ouest
Programme spécial canadien
pour les grains
10179-105 St.
Edmonton, Alberta
T5J 1E2

Tél. (403) 420-4141

Simon Thiboutôt
Comité consultatif de l'est
Programme spécial canadien
pour les grains
164 - 5, Parc Samuel Holland
Québec, Québec
G1S 4S2

(418) 648-4775

le 2 mars 1987



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. M. H. Rayner, Comptroller General of Canada.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. M. H. Rayner, contrôleur général du Canada.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, April 9, 1987

Issue No. 9 Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-44: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977"

APPEARING:

The Honourable Tom Hockin, P.C.,
Minister of State (Finance)

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 9 avril 1987

Fascicule n° 9 Concernant:

La teneur du Projet de loi C-44: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé»

COMPARAÎT:

L'honorable Tom Hockin, c.p.,
ministre d'État (Finances)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour

Cogger

Cools

Haidasz

Hicks

*MacEachen

(or Frith)

Marsden

*Murray

(or Doody)

Simard

Sinclair

Stewart (*Antigonish-*

Guysborough)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour

Cogger

Cools

Haidasz

Hicks

*MacEachen

(ou Frith)

Marsden

*Murray

(ou Doody)

Simard

Sinclair

Stewart (*Antigonish-*

Guysborough)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, April 8, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-44, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 avril 1987:

«Avec le permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 9, 1987
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Cogger, Doody, Hicks, Kelly, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Petten and Tremblay (2).

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

Mr. Tom Hockin, C.P., Minister of State (Finance).

From the Department of Finance:

Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated April 8, 1987, considered its examination of the subject-matter of Bill C-44: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977".

The Chairman invited an opening statement from the Minister, following which he and Ms. Park answered questions.

At 4:45 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 AVRIL 1987
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Cogger, Doody, Hicks, Kelly, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Petten et Tremblay. (2)

Représentant le Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparait:

L'honorable Tom Hockin, c.p., ministre d'État (Finances).

Du ministère des Finances:

M^{me} Anne Park, directrice, Division des relations fédérales-provinciales.

Conformément à son ordre de renvoi du 8 avril 1987, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-44: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé».

Le président invite le Ministre à faire une déclaration préliminaire, après quoi, aidé de M^{me} Park, il répond aux questions.

A 16 h 45, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 9, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to examine the subject matter of Bill C-44, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: As honourable senators are aware, this is our first meeting on the subject matter of Bill C-44, and we have the pleasure to have before us today Mr. Tom Hockin, Minister of State (Finance). The minister has appeared before the committee before. I understand that from the Department of Finance we have Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division, Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division and Mr. Frank Gregg, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division.

I now call upon the minister.

Mr. Tom Hockin, Minister of State (Finance): Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I have an opening statement that I hope will assist the committee in examining the subject matter of this bill. I am pleased that the committee has decided to conduct a pre-study of this bill in the interest of passing the bill as quickly as possible. Unfortunately, I must leave at 4.30, but I have asked the officials from the department to remain, if there are further questions.

At the outset, I should like to reiterate some basic points, but I do not intend to go into great detail. The first point I want to make is that the government attaches strong importance to assisting the lower income provinces through equalization. Everything the government has done has been to increase these payments to those provinces, despite the government's serious financial situation.

Let me give you some examples. In 1985, we provided supplementary payments of \$285 million. Through this bill, we will increase equalization payments from approximately \$5.2 billion this year to \$5.6 billion in 1987-88, and to \$5.9 billion the following year. The bill will also assist the lower income provinces with their cash flow in 1987-88 by forgiving, on a net basis, the amounts owed under equalization for past years because of the 1986 census. We are prepared to explain scenarios on how the net forgiveness will work if there are questions on that.

The second point is that this legislation does not make major changes in federal-provincial fiscal arrangements. It is not a revolutionary change from what went before. It really contin-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 avril 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-44, qui modifie la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Comme le savent les honorables sénateurs, nous amorçons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-44. Nous avons le plaisir d'avoir avec nous aujourd'hui M. Tom Hockin, ministre d'État aux Finances, qui a déjà comparu devant le Comité. Il est accompagné de fonctionnaires de son Ministère, à savoir M^{me} Anne Park, directrice de la Division des relations fédérales-provinciales, et MM. Douglas H. Clark et Frank Gregg, tous deux directeurs adjoints de cette même division.

Je donne maintenant la parole au Ministre.

M. Tom Hockin, ministre d'État (Finances): Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. J'aimerais faire une déclaration préliminaire qui, je l'espère, aidera le Comité dans son étude du projet de loi. Je suis heureux que le Comité ait décidé d'effectuer une étude préliminaire de ce projet de loi afin que celui-ci puisse être adopté au plus tôt. Je dois malheureusement quitter à 16 h 30, mais j'ai demandé aux fonctionnaires du Ministère de demeurer plus longtemps pour répondre à vos questions.

J'aimerais au départ insister sur certains points fondamentaux, mais je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails. Le premier point que j'aimerais souligner, c'est que le gouvernement attache une grande importance à l'aide aux provinces à faible revenu, au moyen de la péréquation. Tout ce qu'a fait le gouvernement visait à augmenter les paiements de péréquation versés aux provinces les moins bien nanties, et cela malgré sa situation financière difficile.

Permettez-moi de vous fournir quelques exemples. En 1985, nous avons versé des paiements supplémentaires de 285 millions de dollars. Grâce à ce projet de loi, les paiements de péréquation, qui étaient cette année d'environ 5,2 milliards de dollars passeront à 5,6 milliards de dollars pour l'année financière 1987-1988, et à 5,9 milliards l'année suivante. Le projet de loi atténuera également en 1987-1988 les problèmes de liquidités des provinces à faible revenu car il prévoit la remise nette des montants dus au gouvernement fédéral en raison des paiements de péréquation versés pour les années antérieures; ce rajustement fait suite au recensement de 1986. Nous sommes disposés à vous fournir des exemples de la façon dont sera appliquée cette disposition de remise nette si vous avez des questions à ce sujet.

Le deuxième point c'est que ce projet de loi n'apporte pas de modifications majeures aux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il ne s'agit donc pas d'un changement radical par rapport à ce qui existait auparavant. En fait,

[Text]

ues and renews the existing provisions and extends them, with some technical improvements and some clarifications.

The main reason for the legislation at this time arises from the need to renew the authority for the equalization program. As honourable senators know, most other fiscal arrangements do not expire, but this does and did on March 31. The equalization amendments basically renew the present formula for calculating payments and the formula that we are looking at today is really the formula that was put in place in 1982.

Let me say a word or two about the Established Programs Financing Act. I know some senators are interested in EPF, particularly in light of the recent Senate report on the future of post-secondary education financing. That is an interesting report and I am looking forward to looking at it in detail.

I should make it clear that this bill does not make any substantive changes in the Established Programs Financing Act. This does not change the nature of the present system of transfer to provinces for post-secondary education, nor does it preclude changes in this regard if the government were to decide at some point in the future to move in that direction, based on the Senate's report or on other thinking. As you may know, there will be a conference on post-secondary education in October.

I must note, however, that EPF entitlements under the present legislation are growing substantially. They are growing by approximately 5 per cent annually, which is a large increase. We do not have that kind of increase in other aspects of the federal budget. It will increase from \$16.7 billion last year to approximately \$17.6 billion in 1987-88.

I do not want to dwell on the EPF, because the bill before the committee deals with equalization; however, because of the Senate's interest in that subject, I thought I would make those comments.

With respect to the lower income provinces—and there were questions asked of me by senators on this when we met informally last week—equalization is, of course, in addition to what they receive under EPF. In other words, through the equalization program, we are topping up considerably the amounts the lower income provinces are able to devote to public services such as health and post-secondary education. This can easily be seen when one looks at the per capita value of equalization and EPF combined. For Newfoundland, in 1987-88, the per capita value is expected to be over \$1800. For Ontario, it is approximately \$700 per capita.

I should like to say a word about timing. I realize the time constraints associated with this bill are less than ideal from the Senate's standpoint. This is the kind of situation we try to avoid when we can. Of course, a similar situation arose in 1982

[Traduction]

le projet de loi maintient et renouvelle les dispositions existantes, en y apportant certaines améliorations d'ordre technique et certains éclaircissements.

La principale raison pour laquelle ce projet de loi est présenté à ce moment-ci, c'est qu'il est nécessaire de renouveler l'autorisation législative pour le programme de péréquation. Comme le savent les honorables sénateurs, la plupart des autres accords fiscaux ont une durée indéfinie, mais l'autorisation législative du programme de péréquation a pris fin le 31 mars. Il s'agit fondamentalement de renouveler la formule actuelle de calcul des paiements, qui est la même que celle qui a été mise en place en 1982.

Permettez-moi de dire quelques mots sur la *Loi sur le financement des programmes établis*. Je sais que certains sénateurs s'intéressent tout particulièrement au financement des programmes établis, ou FPE, étant donné le récent rapport du Sénat sur l'avenir du financement de l'éducation postsecondaire. Il s'agit d'un rapport intéressant, que j'espère pouvoir bientôt étudier à fond.

J'aimerais préciser que ce projet de loi n'apporte pas non plus de modifications majeures à la *Loi sur le financement des programmes établis*. Il ne change pas la nature du programme actuel de paiements de transfert aux provinces pour l'enseignement postsecondaire, mais il n'empêche pas non plus le gouvernement de le modifier s'il en décidait ainsi, après étude du rapport du Sénat ou pour d'autres raisons. Comme vous le savez peut-être, il y aura une conférence sur l'enseignement postsecondaire en octobre.

Je dois souligner cependant que les paiements effectués en vertu de la loi actuelle sur le financement des programmes établis augmentent considérablement, soit d'environ 5 p. 100 par année, ce qui est énorme. Aucun autre poste du budget fédéral ne s'accroît à ce rythme. Ces paiements, qui étaient de 16,7 milliards de dollars l'année dernière, atteindront environ 17,6 milliards en 1987-1988.

Je ne veux pas m'attarder sur le FPE parce que le projet de loi qu'étudie le Comité traite de la péréquation, mais j'ai tenu à faire ces observations parce que le Sénat s'intéresse à cette question.

En ce qui a trait aux provinces à faible revenu—certains sénateurs m'ont posé des questions à ce sujet lorsque nous nous sommes rencontrés la semaine dernière—les paiements de péréquation qui leur sont versés s'ajoutent naturellement à ce qu'elles reçoivent en vertu de la *Loi sur le financement des programmes établis*. En d'autres mots, grâce au programme de péréquation, nous augmentons considérablement les montants que les provinces à faible revenu peuvent consacrer à des services publics comme la santé et l'enseignement postsecondaire. On peut le voir clairement lorsqu'on examine la valeur par habitant du total des paiements de péréquation et des paiements effectués en vertu du FPE. Pour Terre-Neuve, il est prévu que la valeur par habitant dépassera 1 800 \$, en 1987-1988. En Ontario, elle est d'environ 700 \$.

J'aimerais ajouter quelques mots au sujet du délai qui vous est imposé. Je sais que ces contraintes de temps ennuiement les sénateurs. C'est le genre de situation que nous essayons d'éviter lorsque nous le pouvons. La même chose s'est produite en

[Text]

when similar legislation was introduced at a later date than was this legislation. That legislation was introduced on March 19, while this legislation was introduced on March 11. The Senate considered that bill for one day and a Senate committee held one meeting on the subject matter of that bill. Royal Assent was given on April 7.

That legislation also made substantive changes in equalization and other programs, unlike today's legislation where there are no substantive changes. Nonetheless, I appreciate the time constraints the committee is under. The urgency, of course, is that the statutory authority to make equalization payments actually expired on March 31.

I know some honourable senators want to know what the time considerations are. As I indicated last week, provinces expect to receive the first instalment of the 1987-88 equalization payments on April 16. That is a week from today. As honourable senators know, these are large amounts and represent a substantial portion of provincial revenues. For example, the province of Newfoundland receives approximately 30 per cent of provincial revenue from equalization. However, I should make it clear that April 16 is not a target for the passage of the bill. Time is also needed before then to pass regulations and to arrange for the cheques. Therefore, I hope that the bill can be passed by Tuesday, April 14, if that is at all possible, at the very latest.

I might also mention that the subject matter of Bill C-44 is less complex than it appears. The legislation contains only 19 clauses and most are fairly straightforward.

As indicated at the outset, most amendments simply renew existing arrangements, and many other amendments are consequential or delete provisions which have expired or become obsolete. That is the reason for most of them.

Before taking questions honourable senators may have, I should like to express my appreciation to the committee for providing this early opportunity for me to meet with the committee. The bill is being discussed in the other place at this time. I also appreciate the Senate's sensitivity to the need to get on with the bill, which is shown by having me here this afternoon.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, the questions I will start with relate to timing. The minister has said that a comparable bill was passed by the Senate on April 7, 1982. Today is April 9, and we have not even received the bill. So, something is strange.

I have looked over the legislative history of this bill. It was introduced on March 11, 1987. Second reading was not moved until March 19, 1987. The bill got second reading that very day in the House of Commons. It was sent to a legislative committee on that day, March 19, but the committee did not meet on the bill until Monday, March 31. It then dealt with the bill expeditiously, had four hearings and reported the bill on

[Traduction]

1982 lorsqu'un projet de loi semblable a été déposé à une date encore plus tardive. Le projet de loi avait alors été déposé le 19 mars, alors que celui qui nous occupe a été déposé le 11 mars. En 1982, le Sénat n'avait eu qu'une seule journée, et le comité sénatorial qu'une seule séance, pour étudier la teneur du projet de loi. La sanction royale avait été donnée le 7 avril.

Le projet de loi adopté à ce moment-là apportait des changements majeurs au régime de péréquation et à d'autres programmes, contrairement à celui qui est présenté aujourd'hui et qui ne contient aucun changement important. Néanmoins, je me rends bien compte des contraintes de temps auxquelles le Comité est astreint. L'urgence découle du fait que l'autorisation législative nécessaire pour effectuer des paiements de péréquation a pris fin le 31 mars.

Je sais que certains honorables sénateurs veulent savoir pourquoi il est si urgent d'adopter ce projet de loi. Comme je l'ai signalé la semaine dernière, les provinces espèrent recevoir le 16 avril le premier versement des paiements de péréquation pour 1987-1988. C'est dans une semaine exactement. Comme le savent les honorables sénateurs, il s'agit de sommes importantes, qui représentent une partie substantielle des revenus provinciaux. Par exemple, environ 30 p. 100 des revenus de Terre-Neuve proviennent de la péréquation. Je dois cependant préciser que le 16 avril n'est pas la date fixée pour l'adoption du projet de loi. Il faut également disposer de temps pour adopter les règlements nécessaires et pour préparer les chèques. Par conséquent, j'espère que le projet de loi pourra être adopté au plus tard le mardi 14 avril, si possible.

J'aimerais également signaler que la teneur du projet de loi C-44 est moins complexe qu'elle ne le semble au premier abord. Le projet de loi ne contient que 19 articles, dont la plupart sont très simples.

Comme je l'ai souligné au début, la plupart des modifications ne font que renouveler les accords existants; de nombreuses autres découlent des premières ou suppriment des dispositions qui ne sont plus en vigueur ou qui sont devenues périmées. C'est le cas de la plupart.

Avant de répondre aux questions des honorables sénateurs, j'aimerais remercier le Comité de me donner aussi rapidement l'occasion de le rencontrer. Le projet de loi fait l'objet de discussions à l'autre endroit en ce moment-même. J'apprécie également que le Sénat reconnaisse l'urgence de ce projet de loi, comme le démontre le fait qu'on m'ait invité ici cet après-midi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, les questions que je poserai d'abord ont trait à la date du dépôt du projet de loi. Le Ministre a dit qu'un projet de loi semblable avait été adopté par le Sénat le 17 avril 1982. C'est aujourd'hui le 9 avril, et nous n'avons pas encore reçu le projet de loi. Quelque chose me semble étrange.

J'ai examiné le déroulement du processus législatif en ce qui concerne le projet de loi actuel. Il a été déposé le 11 mars 1987 et n'a été présenté en deuxième lecture que le 19 mars 1987. Il a donc été adopté en deuxième lecture ce même jour à la Chambre des communes. Il a été renvoyé ce jour-là, le 19 mars, à un comité législatif, mais celui-ci ne s'est réuni pour l'étudier que le lundi 31 mars. Il l'a alors examiné de façon

[Text]

Thursday, April 2, 1987. I gather that it is only today, Thursday April 9—one week later—that the government has moved third reading in the House of Commons.

I, believe what the minister says, but all the facts that I see seem to suggest that someone has been peculiarly unwilling to listen to the minister's urgency in the other place. What is the explanation of this?

Mr. Hockin: I would be glad to answer that. The house leaders have to negotiate the agenda of the House of Commons. This bill has been on the agenda, hopefully, just about every other day but it keeps getting bumped for one reason or another, and that is what has happened.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There are other measures which are regarded as more important then, are there?

Mr. Hockin: Well, that is the discretion of the three house leaders.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, let's not accept that. The New Democratic Party is not responsible for the timetable of the House of Commons, nor is the Official Opposition. These discussions may facilitate business once in a while, but we know where the responsibility rests. It rests with the government, which is now urging the Senate to put this bill through in fast order.

I have heard your explanation. Obviously, I do not accept it.

The bill was introduced in the House of Commons on March 11. It was no secret that the existing legislation would expire on March 31. Why wasn't the bill introduced earlier?

Mr. Hockin: The conditions surrounding the changes for 1987 were changed through the census information we got at the end of January. We analyzed the effects of that census and what it would mean in terms of how we would deal with the overpayments to the provinces that occurred during February. We had a break during February, but we brought it forward as soon as we could after the break, given that we wanted to work out a proper response to the changes that the census would bring about. So that is really the answer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is it true that the census figures, which became available only at the end of January, affect only the treatment of the overpayment?

Mr. Hockin: Well, that was certainly the most significant impact of the census. It revealed this overpayment, and that was something that the government had to come to terms with. That was the most significant impact of the census data. I do not know whether it affected some of the other details of the working out of the implications of the format or not. Of course, it obviously does, but I do not know whether that would have slowed it down. It was basically the forgiveness factor—

[Traduction]

expéditive: il a tenu quatre séances et a fait rapport sur le projet de loi le jeudi 2 avril 1987. Je crois comprendre que ce n'est qu'aujourd'hui, le jeudi 9 avril, soit une semaine plus tard, que le gouvernement l'a présenté en troisième lecture à la Chambre des communes.

Je crois ce que dit le Ministre, mais tous les faits semblent indiquer que quelqu'un, étrangement, a refusé de reconnaître à l'autre endroit le caractère urgent souligné par le Ministre. Comment expliquer cela?

M. Hockin: Je me ferai un plaisir de répondre à cela. Les leaders parlementaires doivent négocier l'ordre du jour de la Chambre des communes. Ce projet de loi a été porté à l'ordre du jour presque tous les deux jours, mais, pour une raison ou pour une autre, son étude a constamment été reportée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est donc que d'autres mesures étaient jugées plus importantes, n'est-ce pas?

M. Hockin: Ce sont les trois leaders parlementaires qui en ont décidé ainsi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne pouvons pas accepter cela. Ni le Nouveau Parti démocratique ni l'opposition officielle ne sont responsables de l'horaire de la Chambre des communes. Ces discussions peuvent faciliter les travaux de temps en temps, mais nous savons qui en a la responsabilité, en définitive. C'est le gouvernement, et c'est lui qui exhorte maintenant le Sénat à adopter ce projet de loi à toute vitesse.

J'ai entendu votre explication. Évidemment, je ne l'accepte pas.

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 11 mars. Ce n'était un secret pour personne que la loi actuelle expirait le 31 mars. Pourquoi le projet de loi n'a-t-il pas été déposé plus tôt?

M. Hockin: Les changements pour 1987 ont été apportés à partir des données du recensement, que nous n'avons obtenues qu'à la fin de janvier. En février, nous avons analysé les conséquences de ces données et tenté de déterminer comment il nous faudrait procéder au sujet des paiements en trop versés aux provinces. Nous avons eu un congé en février, mais nous avons étudié cette question aussitôt que nous avons pu le faire par la suite, étant donné que nous voulions trouver une solution satisfaisante au sujet des changements qui découlaient du recensement. Voilà la véritable réponse.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-il vrai que les données du recensement, qui n'ont été accessibles qu'à la fin de janvier, ne touchent que les paiements en trop?

M. Hockin: Il s'agissait certainement de la principale répercussion du recensement. Les statistiques montraient en effet qu'il y avait eu des paiements en trop, et le gouvernement devait prendre des mesures à cet égard. C'est certainement la plus importante conséquence du recensement. Je ne sais pas si d'autres particularités des arrangements ont également été touchées; fort probablement, mais je ne sais pas si cela a également contribué à retarder la mise au point finale. C'est fondamentalement le facteur de la remise . . .

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It would be nice if we could have a clear answer on that, because I suspect that there are those who would know whether it changed the formula in some way.

Mr. Hockin: Well, it does change the formula in some details. Perhaps Ms. Park can answer what impact it had beyond the forgiveness question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance: Well, the census information that we received at the end of January indicated that there had been some changes in the share of the national population among the various provinces.

Under equalization, we are always paying, at any given time, for the year ahead of us and settling the account for the last two years. What the census information indicated was that we had been overpaying provinces for the last two years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that.

Ms. Park: By the same token, that new population data will also come into play in the formula henceforth. In other words, we will be using the new census data in the formula.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but it does not change the formula.

Ms. Park: It does not change the formula; it is a change in one of the inputs into the formula.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. In other words, the formula could have been re-enacted and the census data could have been used when it became available. In other words, it is really the overpayment.

Ms. Park: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Did you give any consideration to dealing with legalizing the forgiveness of the overpayment in some other measure? You have delayed your whole bill until you are here at the verge of the precipice—at least you say you are—simply because you want a provision in here to forgive that overpayment. That is the kind of bill, I suspect, that if the overpayment had been dealt with it would have gone through the House of Commons and the Senate within one day.

Mr. Hockin: Well, I should respond to that in this way. You are suggesting that we could have had two separate bills—one the routine bill without the forgiveness part and the other the forgiveness. We thought that it would be better to put the two together so that there would be some coherence in what we were doing. But that was not done in 1982, when, in fact, substantive changes were made. They could have put the substantive changes aside and slowed things down there, but they did not do that in 1982, because I think that the Senate and the House of Commons both like to look at equalization as a package and not have it broken down into discreet parts like that.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce serait bien si nous pouvions obtenir une réponse claire à ce sujet; je suppose que d'autres savent si cela a contribué à changer la formule de quelque manière.

M. Hockin: Cela change certainement la formule sous certains aspects. Peut-être que M^{me} Park peut nous dire quelles ont été les autres conséquences, outre la question de la remise.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Mme Anne Park, directrice de la Division des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances: Les données du recensement que nous avons reçues à la fin de janvier montraient que la population du pays était répartie différemment entre les diverses provinces.

En vertu du programme de péréquation, nous effectuons toujours des paiements pour l'année qui vient et nous balançons ensuite les comptes pour les deux dernières années. Les données du recensement nous ont montré que nous avons fait des paiements en trop aux provinces durant les deux dernières années.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends cela.

Mme Park: De même, les nouvelles statistiques sur la population ont une influence sur la formule qui sera utilisée par la suite. En d'autres mots, nous utilisons les nouvelles données du recensement pour faire nos calculs selon la formule.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais cela ne change pas la formule.

Mme Park: Cela ne change pas la formule; cela change un des éléments dont nous tenons compte dans la formule.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Autrement dit, on aurait pu autoriser de nouveau l'utilisation de la formule et y appliquer les données du recensement lorsqu'elles auraient été disponibles. Il s'agit donc véritablement de paiements en trop.

Mme Park: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avez-vous envisagé la possibilité de légaliser la remise des paiements en trop par une autre mesure législative? Vous avez reporté le dépôt du projet de loi jusqu'à ce que vous soyez au bord du précipice—c'est du moins ce que vous dites—simplement parce que vous vouliez que le projet de loi contienne une disposition concernant la remise de ce trop-payé. A mon avis, la Chambre et le Sénat auraient adopté le projet de loi dans la même journée si la question des paiements en trop avait été réglée.

M. Hockin: Je vous répondrais ceci: vous prétendez que nous aurions dû présenter deux projets de loi distincts, un projet de loi principal sans disposition de remise et un autre qui porterait sur la remise. Nous avons pensé qu'il était préférable de combiner les deux afin que les mesures que nous prenons soient cohérentes. Cela n'a pas été fait en 1982, bien que des changements importants aient en fait été apportés alors. Ces changements auraient pu faire l'objet d'une mesure distincte et être étudiés plus lentement, mais cela n'a pas été fait en 1982 parce que je pense que le Sénat et la Chambre des communes

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that that is a good point; coherence is a real consideration. Against that has to be weighed the fact that here we are on April 9 and the Senate has not received the bill and we are told that the government would like Royal Assent on Tuesday next.

Senator Kelly: May I intervene at this point, at the risk of finding myself and my good friend, Senator Stewart, in the same problem we discussed before the chamber this afternoon? Is the point you are raising relevant to the subject matter of Bill C-44? We are here, surely, to study the subject matter of Bill C-44. What has led up to this time and this place, and so on, has nothing to do with the subject matter, surely.

Senator Hicks: And yet the minister spent a lot of the time of his introductory statement dealing with just that question.

Senator Kelly: I don't see why we cannot get at the subject matter of the bill and discuss the procedures later. This minister, particularly, has offered to do that on other matters in relatively recent times—not that the points are not well taken.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, if we cannot deal with this, then what are we doing here?

Senator Kelly: We are examining the subject matter of Bill C-44.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The way that we proceed with this depends greatly on the time frame. The government has urged in the chamber that the time frame is short.

For example, we know that there are some provincial governments which are quite unhappy. I have a motion drafted here, in which I might want to suggest that we hear provincial governments. That is why the question of urgency is properly before the committee.

Senator Kelly: I am sorry. What I was hearing, with respect, were some suggestions on how it might have gotten here sooner. The fact is that it has not gotten here sooner.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, the fact that it did not get here makes me doubt, you see, the urgency and makes me raise questions about the urgency that I hear about. I believe that, if the government has been fully seized of the urgency of the matter, it would have made sure the bill got here long before whenever it does get here—I cannot say now.

Senator Tremblay: I should like to comment on that very point. If I remember correctly, we had a one-day pre-study of the bill. The bill was passed in the other place on April 6 and the Senate passed it on April 7 after one day of pre-study and one day of debate.

[Traduction]

préfèrent étudier la question de la péréquation dans son ensemble plutôt qu'en pièces détachées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que la cohérence est un point qui mérite d'être pris en considération. Néanmoins, il ne faut pas oublier que nous sommes maintenant le 9 avril, que le Sénat n'a pas encore reçu le projet de loi et qu'on nous dit que le gouvernement aimerait que celui-ci reçoive la sanction royale mardi prochain.

Le sénateur Kelly: Pourrais-je intervenir à ce moment-ci, au risque de me trouver, avec mon bon ami le sénateur Stewart, dans la même position que celle dont nous avons discuté au Sénat cet après-midi. Le point que vous soulevez est-il pertinent à la teneur du projet de loi C-44? C'est cela que nous avons à étudier ici. La cause de ce délai, et le reste, n'a certainement rien à voir avec la teneur du projet de loi.

Le sénateur Hicks: Le Ministre a cependant accordé beaucoup de temps à cette question dans sa déclaration préliminaire.

Le sénateur Kelly: Je ne comprends pas pourquoi nous ne pourrions pas étudier la teneur du projet de loi et discuter plus tard des questions de procédure. Ce Ministre, en particulier, a justement recommandé cette marche à suivre à d'autres sujets, il y a relativement peu de temps—ce qui ne veut pas dire que nous mésestimons ses arguments.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si nous ne pouvons pas traiter de cette question, qu'est-ce que nous faisons ici?

Le sénateur Kelly: Nous étudions la teneur du projet de loi C-44.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La façon dont nous allons procéder dépend beaucoup du temps que nous avons pour le faire. Le gouvernement a insisté, au Sénat, sur le fait que le délai était très court.

Par exemple, nous savons que certains gouvernements provinciaux sont très insatisfaits. J'ai ici un projet de motion—que je proposerai peut-être—visant à inviter les gouvernements provinciaux à comparaître. Voilà pourquoi il convient de traiter ici de l'urgence de ce projet de loi.

Le sénateur Kelly: Je regrette. Je croyais comprendre qu'on essayait de montrer comment le projet de loi aurait pu être présenté plus tôt. Le fait est qu'il ne l'a pas été.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le fait qu'il n'ait pas été présenté plus tôt, voyez-vous, me fait douter de l'urgence de l'adopter dans les plus brefs délais. Je pense que, si le gouvernement était véritablement convaincu de l'urgence de cette question, il se serait assuré que le projet de loi nous parviennne bien avant; je ne peux même pas dire quand nous le recevrons.

Le sénateur Tremblay: Je voudrais justement faire un commentaire sur ce point. Si je me souviens bien, nous avons consacré une journée à l'étude préliminaire du projet de loi. Celui-ci a été adopté par l'autre Chambre le 6 avril et par le Sénat le 7 avril, après une journée d'étude préliminaire et une journée de débat.

[Text]

I do not want you to draw any implications from what I may say, but, as I remember, Easter fell on April 10 and we had to pass the bill on the Thursday before Easter. In a sense, we are in a better position now in relation to Easter at least.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I was not here then. I do not want the precedents which Senator Tremblay established in those bad old days to determine what we should do now.

Senator Tremblay: I should like to ask for more clarification about the impact of the census. If I understand correctly, all figures have to be translated into a per capita basis in the basic formula, is that the case?

Mr. Hockin: Yes, it is.

Senator Tremblay: If a per capita ratio has to be established in the basic formula, it seems to me that these statistics contained in the census are very important.

It is my understanding that in 1982 the bill was tabled on March 19 for exactly the same reason, that is, they wanted to take account of the 1981 census. It seems to me that this kind of program always follows the year of the census. Are you suggesting that we should forget about the census on a regular basis?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think Senator Tremblay is suggesting that we amend the bill so that it will become effective for one year thus eliminating this recurring problem of the census figures coming in every five years which is too late for the five-year renewal of the act.

Senator Tremblay: I am merely saying that this is the reason why, from time to time, a bill of this kind is introduced some time in March.

Senator Doody: Honourable senators, the minister has indicated that he has to leave at 4:30 p.m. so if we have any questions, perhaps we should put them to him now.

Senator Marsden: At the outset, I should like to apologise if I missed this point by coming in a little late.

Are you contemplating a change in the formula? Obviously, you are not doing that by this bill but we are looking forward to tax reform and so on which may have an impact on equalization. Is this something we should be anticipating in planning our work for the next time equalization comes up or in the coming years?

Mr. Hockin: I did not address that point before you came in. It is an interesting question.

Tax reform itself could have some implications for equalization. I do not know whether it will or not. It is hard for me to predict that but, logically, it might. We would have a sense of that before too long.

It will not necessarily have an impact and, therefore, I cannot guarantee that you would want to be seized of the matter in the next year.

Senator Marsden: Have you had an opportunity to look at a report published by this committee within the last two weeks dealing with the post-secondary financing in which we raise

[Traduction]

Je ne voudrais pas vous donner une fausse impression, mais, si je me souviens bien, Pâques tombait le 10 avril et nous avions dû adopter le projet de loi le jeudi précédent. En un sens, nous sommes mieux placés cette année, du moins en ce qui concerne la date de Pâques.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'étais pas ici à ce moment-là. Je ne voudrais pas que les précédents établis par le sénateur Tremblay à cet époque difficile déterminent ce que nous devrions faire maintenant.

Le sénateur Tremblay: J'aimerais demander d'autres éclaircissements sur les répercussions du recensement. Si je comprends bien, tous les chiffres doivent être traduits en données par habitant, selon la formule de base, n'est-ce pas?

M. Hockin: Effectivement.

Le sénateur Tremblay: Si l'on doit calculer le ratio par habitant, selon la formule de base, il me semble que les statistiques que nous fournit le recensement sont très importantes.

En 1982, le projet de loi avait été déposé le 19 mars pour la même raison exactement, c'est-à-dire que l'on voulait tenir compte des données du recensement de 1981. Il me semble que ce genre de programme suit toujours l'année du recensement. Voulez-vous dire que nous ne devrions pas nous soucier du recensement périodique?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que le sénateur Tremblay veut dire que nous devrions modifier le projet de loi afin qu'il ne soit en vigueur que pour un an, ce qui supprimerait un problème qui revient sans cesse, c'est-à-dire que les données du recensement nous arrivent tous les cinq ans, trop tard pour la reconduction quinquennale de la loi.

Le sénateur Tremblay: Tout ce que je dis, c'est que c'est la raison pour laquelle, de temps en temps, on dépose un projet de loi de ce genre au mois de mars.

Le sénateur Doody: Honorables sénateurs, le Ministre nous a indiqué qu'il devait partir à 16 h 30; si vous avez des questions pour lui, vous devriez peut-être les lui poser maintenant.

Le sénatrice Marsden: Je voudrais d'abord m'excuser si j'ai manqué quelque chose en raison de mon léger retard.

Songez-vous à modifier la formule? De toute évidence, ce n'est pas là l'objet de ce projet de loi, mais nous aurons bientôt une réforme fiscale qui devrait avoir des répercussions sur la péréquation. Devrions-nous tenir compte de ce projet pour planifier notre travail la prochaine fois où la question de la péréquation nous sera soumise, ou dans les années à venir?

M. Hockin: Je n'ai pas parlé de cet aspect avant votre arrivée. C'est une question fort intéressante.

La réforme fiscale elle-même pourrait avoir des répercussions sur la péréquation; je n'en sais rien. Il est difficile pour moi de faire des prédictions, à ce sujet, mais, logiquement, c'est possible. Nous nous en rendrions compte assez vite.

Il se peut aussi qu'elle n'ait aucun effet; par conséquent, je ne peux pas garantir que vous étudierez la question au cours de la prochaine année.

Le sénateur Marsden: Avez-vous eu le temps de parcourir le rapport publié par notre Comité il y a à peine deux semaines sur le financement de l'enseignement postsecondaire? Nous y

[Text]

some questions about the equalization formula and its relationship to what we see is a fair EPF for post-secondary education? If you have had a chance to look at that, would you comment on the suggestions in it and if you have not, could we get a response at a later date?

Mr. Hockin: Mr. Chairman, I have not examined the report in detail. I know its broad outlines and what it is considering.

There is no doubt, given the thrust of some of your recommendations, that it would not only alter the EPF but would alter tax points too. Therefore, if the recommendations in your report were to be followed, it would have a profound effect on the EPF and the tax arrangements we would come up with with the provinces as a result of tax reform. There is no doubt about that and we will be looking at it carefully.

Senator Marsden: When you get an opportunity to look at it, you will see that the report separates those questions. We say on the one hand there is the question of how to finance post-secondary education and on the other hand there is the basic question of whether the equalization formula is a fair and appropriate formula strictly from the equalization point of view and taking out the question of what constitutes a good post-secondary system.

Perhaps Senator Simard will follow up on this. He spoke on the subject in the chamber yesterday.

Senator Simard: We have heard that the cost of the technical changes would amount to \$175 million. Your staff has given us a more recent figure of \$130 million. Which is it?

Mr. Hockin: We do not know yet. \$175 million is an estimate, but we do not know what it will be. In order to get some sort of understanding of what our thinking is, that is the kind of estimate we think we should operate with.

Senator Simard: \$175 million?

Mr. Hockin: Yes.

Senator Simard: You are asking that these changes be implemented over two years which means that half of the cost will be paid by the provinces this year.

Mr. Hockin: Estimates we have indicate that equalization went up from \$5.3 billion to \$5.6 billion. That is a \$300 million increase in equalization. That includes the technical changes and the impact of those each year, which will be half of the \$175 million.

Senator Simard: I am sorry, I missed that. What was the \$300 million you referred to?

Mr. Hockin: That is the overall estimated increase in the way the formula will work including these changes. The \$300 million includes the technical changes.

[Traduction]

soulevons certaines questions sur la formule de péréquation et ses liens avec ce qui serait selon nous être une formule de FPE équitable pour l'enseignement postsecondaire? Si vous avez eu le temps de lire ce rapport, pouvez-vous commenter les suggestions qu'il contient; sinon, pourrions-nous avoir une réponse plus tard?

M. Hockin: Monsieur le Président, je n'ai pas étudié le rapport en détail. Je suis cependant au courant de ses grandes lignes et des propositions qu'il contient.

Il ne fait aucun doute, étant donné l'orientation de certaines de vos recommandations, que celles-ci modifieraient non seulement le FPE, mais également la question des points d'impôt. Par conséquent, si elles étaient adoptées, les recommandations contenues dans votre rapport auraient des répercussions considérables sur le FPE et sur les accords fiscaux que nous concluons avec les provinces par suite de la réforme fiscale. Cela ne fait aucun doute, et nous étudierons cette question attentivement.

Le sénateur Marsden: Lorsque vous aurez le temps de lire notre rapport, vous verrez que nous y traitons ces questions séparément. D'une part, nous parlons du financement de l'enseignement postsecondaire et, d'autre part, nous posons la question fondamentale que voici: la formule de péréquation est-elle juste et appropriée, du strict point de vue de la péréquation, quel que soit le système d'enseignement postsecondaire idéal?

Le sénateur Simard voudra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet; il a parlé de cette question au Sénat hier.

Le sénateur Simard: Nous avons entendu dire que le coût des changements techniques s'élèverait à 175 millions de dollars, mais votre personnel nous a cité récemment un chiffre de 130 millions de dollars. De quel montant s'agit-il exactement?

M. Hockin: Nous ne le savons pas encore. Le chiffre de 175 millions de dollars est approximatif, parce que nous ne connaissons pas encore le montant exact. Nous pensons que nous devons travailler à partir de prévisions de ce genre, afin de pouvoir nous y retrouver.

Le sénateur Simard: 175 millions de dollars?

M. Hockin: Oui.

Le sénateur Simard: Vous demandez que ces changements soient mis en œuvre au cours des deux prochaines années, ce qui signifie que la moitié des coûts seront payés par les provinces cette année.

M. Hockin: Selon les chiffres dont nous disposons, les paiements de péréquation sont passés de 5,3 milliards de dollars à 5,6 milliards; il s'agit donc d'une augmentation de 300 millions de dollars, ce qui inclut les changements techniques, dont les répercussions coûtent chaque année la moitié de cette somme de 175 millions.

Le sénateur Simard: Je suis désolé, je n'ai pas compris. Qu'est-ce que cette somme de 300 millions dont vous avez parlé?

M. Hockin: Il s'agit de l'augmentation globale que devrait entraîner l'application de la formule, y compris les change-

[Text]

Senator Simard: Can you tell us why the government waited until March 11 to table this bill? When were the last official census figures known? Were negotiations still going on with the provinces and others in an attempt to improve the formula further and to make it more fair?

Mr. Hockin: I attempted to answer that question in my response to Senator Stewart. The implications of the census were being analysed in February.

Senator Simard: We are not talking about seven months; we are talking about two or three weeks.

Mr. Hockin: I am trying to think of the date of the parliamentary break.

Senator Simard: I am not arguing about two weeks. I thought there might have been negligence on the part of the government.

Mr. Hockin: At the end of February we tried to come to terms with what this forgiveness clause means. Then the bill went to the House on March 11.

Senator Simard: Do you know if Mr. Wilson and the government are considering forgiving outright the negative adjustments because of census population figures without netting that against other adjustments which we might see down the road? We understand the feeling of some of you people is that it will not amount to very much anyway because the projections of the 1985-86 figures are well known and are already built in. So if it is not that important, why can you not be more generous and open and not try to net that against future adjustments—because that is the concern of some provinces.

Mr. Hockin: First, to forgive on a net basis is, I think, a significant move by the federal government. In fact, if no adjustments are needed in the next two years, you will find a \$275 million forgiveness. So let us assume that there are no adjustments to be made. The provinces, even though they have been overpaid, because their populations are smaller than we estimated, will have become heirs to \$275 million that ordinarily they should not have received.

In terms of netting, we think it is better, for the predictability of the operation of the program, from the federal government's point of view, that we should have it on a net basis. By not making unpredictable what they have received, and so that it is not unpredictable for the federal government in the next two years, we have made it net. That is the rationale.

Senator Simard: On the question of capping, for the record of this committee—I discussed this with Senator Tremblay this morning and yesterday I met with some of your staff—can you tell us what it would take, or can you predict or imagine a situation that would trigger this cap—or is it something that is

[Traduction]

ments techniques. La somme de 300 millions de dollars inclut ces changements.

Le sénateur Simard: Pouvez-vous nous dire pourquoi le gouvernement a attendu jusqu'au 11 mars pour déposer ce projet de loi? Quand a-t-on pris connaissance des dernières données officielles du recensement? Le gouvernement était-il encore en train de négocier avec les provinces et avec d'autres secteurs afin de tenter d'améliorer davantage la formule et de la rendre plus juste?

M. Hockin: J'ai tenté de répondre à cette question dans ma réponse au sénateur Stewart. On analysait encore en février les répercussions des données du recensement.

Le sénateur Simard: Nous ne parlons ici de sept mois, mais de deux ou trois semaines environ.

M. Hockin: J'essaie de me souvenir de la date du congé parlementaire.

Le sénateur Simard: Je ne discute pas pour deux semaines. Je pensais qu'il aurait pu y avoir de la négligence de la part du gouvernement.

M. Hockin: A la fin de février, nous avons essayé de déterminer exactement ce que signifiait cette disposition de remise. Le projet de loi a ensuite été déposé à la Chambre le 11 mars.

Le sénateur Simard: Savez-vous si M. Wilson et le gouvernement songent à oublier carrément les rajustements à la baisse découlant des données de recensement, sans établir un montant net en fonction des autres rajustements qui pourraient survenir plus tard? Il semble que certains d'entre vous pensent que ce montant ne sera pas très élevé de toute façon parce que les prévisions pour l'année 1985-1986 sont bien connues et qu'on en a déjà tenu compte. Par conséquent, si ce montant n'est pas très important, pourquoi ne pouvez-vous pas être plus généreux et plus ouverts? Pourquoi ne renoncez-vous pas à établir un montant net en fonction des rajustements futurs? C'est cela qui préoccupe certaines provinces.

M. Hockin: Tout d'abord, je pense que le gouvernement fédéral a fait une concession importante en accordant un remise nette. En fait, si aucun rajustement n'est nécessaire au cours des deux prochaines années, le montant de la remise s'élèvera à 275 millions de dollars. Supposons donc qu'il n'y ait aucun rajustement à faire. Les provinces, même si elles ont reçu des paiements en trop parce que leur population est moins nombreuse que nous l'avions prévu, hériteront d'une somme de 275 millions de dollars qu'elles n'auraient pas reçu normalement.

Pour ce qui est de la question du montant net, nous pensons que cela est préférable afin de pouvoir mieux prévoir le déroulement du programme, du point de vue du gouvernement fédéral. Nous avons opté pour le montant net en établissant clairement ce que les provinces ont reçu, de sorte que le gouvernement fédéral saura où il s'en va pour les deux prochaines années. C'est ainsi que nous avons raisonné.

Le sénateur Simard: Au sujet du plafonnement, j'aimerais que vous nous disiez pour mémoire—j'en ai discuté ce matin avec le sénateur Tremblay et hier avec certains membres de votre personnel—ce qu'il faudrait pour atteindre ce plafond. Pouvez-vous imaginer une situation où cela se produirait, ou alors, s'agit-il d'un genre de police d'assurance pour le gouver-

[Text]

there as a form of insurance for the federal government? Is it something that could mean substantial amounts of money?

Mr. Hockin: Yes. I have to confess that when I first looked at this bill I spent a great deal of time studying the ceilings and the floors and how they worked. Then I was told that it is hardly ever triggered. It is very much an insurance policy. I do not think it has been triggered in the last five years, and it is not likely to be triggered in the next five years. But it is there. The ceiling is there to protect the federal government and the floor is there to protect the poorer provinces. It has been worked out between the provinces and the federal government very carefully, and it is a kind of trapeze net into which no one has fallen, and a ceiling on which no one has hit his head, in the last five years, and I do not expect it will happen in the next five.

Senator Simard: I am trying to understand the basis of the rationale, or the main objective of this equalization program, the principle of which New Brunswick and Premier Hatfield have fought so hard to have entrenched in the Constitution. So far as you are concerned, is the equalization program one that is to achieve, as much as possible over time, a comparable level of social services to those provinces in receipt of equalization, or is it one that would improve the economic life of those provinces—or is it a combination? You have heard that from me before, at the meeting we had the other day, for which we are very grateful. If you look at the situation in the Atlantic provinces, the gap separating the level of services in those provinces and those in Ontario and some of the other provinces is widening. So if one of the objectives of equalization was to ensure a reasonable level of social services comparable to those in other provinces, then we are not achieving that. Of course, someone might tell us “Well, provincial governments can do whatever they want with their money. They can make mistakes and invest in bad things”; but in New Brunswick, as in Nova Scotia, there are gaps. Those provinces are spending a lot less than Ontario, B.C. and other provinces—with the result that if it is to achieve comparable services, it is not doing that.

Mr. Hockin: There are three points in response to that. I know that you and I during the past year have discussed the concerns of New Brunswick and the poorer provinces for the level of their services. First, the purpose of equalization—the reason why it is there—is to help close the gap on services. The \$300 million increase is a large amount of money. This is a large program—\$5.3 billion. It is 30 per cent of the provincial Government of Newfoundland's revenue. It is key in terms of helping the poorer provinces to deliver services.

We did not do a study of comparable services from province to province—and that is what you are probably groping at. That is very difficult to do. The formula, as you know, is based

[Traduction]

nement fédéral? Cette disposition pourrait-elle entraîner des dépenses importantes?

M. Hockin: Oui. Je dois avouer que, lorsque j'ai parcouru ce projet de loi pour la première fois, j'ai passé beaucoup de temps à étudier les plafonds et les planchers, ainsi que leur application. Ensuite, on m'a dit qu'on n'atteignait à peu près jamais ces extrêmes. Il s'agit dans une large mesure d'une police d'assurance. Je ne pense pas que nous ayons dû appliquer ces dispositions au cours des cinq dernières années, et il est peu probable que cela se produise d'ici cinq ans. Cependant, ces dispositions existent.

Le plafond est destiné à protéger le gouvernement fédéral, et le plancher, les provinces les plus pauvres. Ces montants ont été établis après de longues discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est un genre de filet d'acrobate dans lequel personne n'est encore tombé au cours des cinq dernières années; personne ne s'est par ailleurs frappé la tête au plafond, et je ne pense pas que cela arrive d'ici cinq ans non plus.

Le sénateur Simard: J'essaie de comprendre la principale raison d'être, ou le principal objectif, de ce programme de péréquation, dont le Premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick a tenté avec énergie de faire reconnaître le principe dans la Constitution. D'après vous, le programme de péréquation est-il destiné à permettre aux provinces bénéficiaires d'offrir dans la mesure du possible, à long terme, des programmes sociaux comparables à ceux des autres provinces, ou s'il vise à améliorer la vie économique des habitants de ces provinces? Ou encore, s'agit-il d'une combinaison des deux? J'ai déjà soulevé cette question lors de notre réunion de l'autre jour, pour laquelle nous vous sommes d'ailleurs très reconnaissants. Prenons la situation des provinces de l'Atlantique: l'écart entre ces provinces et, par exemple, l'Ontario est de plus en plus grand au niveau des services offerts. Par conséquent, si la péréquation visait à assurer des programmes sociaux raisonnablement comparables à ceux des autres provinces, c'est un échec. Bien sûr, on peut soutenir que les gouvernements provinciaux font ce qu'ils veulent avec leur argent. Ils peuvent faire des erreurs et investir aux mauvais endroits, mais il reste que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, dépensent beaucoup moins que l'Ontario, la Colombie-Britannique et certaines provinces. Par conséquent, si la péréquation avait pour but d'offrir à tous les Canadiens des services comparables, elle n'y réussit pas.

M. Hockin: Ma réponse comportera trois éléments. Je me souviens d'avoir discuté avec vous, au cours de la dernière année, des préoccupations du Nouveau-Brunswick et des provinces les plus pauvres en ce qui concerne les services qu'elles offrent. Premièrement, le but même de la péréquation est d'aider à combler l'écart à ce niveau. L'augmentation de 300 millions de dollars représente une somme considérable. Il s'agit d'un programme très important, doté d'un budget de 5,3 milliards de dollars, ce qui correspond à 30 p. 100 des revenus du gouvernement provincial de Terre-Neuve. Il est essentiel pour aider les provinces les plus pauvres à assurer des services.

Nous n'avons pas effectué d'étude comparative des services offerts par les différentes provinces; je suppose que c'est là que vous venez en venir. Cette étude serait très difficile à faire.

[Text]

upon the ability to raise revenues, and not on identifying services—although its purpose is to help close the gap. Something that concerns me about equalization, and what I have been asking, is: How responsive is it to changes? Let us take New Brunswick, as an example. If suddenly its relationship, in terms of Ontario and Quebec, and of raising revenues, suddenly dropped, how responsive would be the formula to get the money to look after the gap—and I am happy to say that this program is quite responsive and acts quite well in such situations? For example, a year ago Saskatchewan got nothing; but suddenly the situation changed and “bang”, this very sensitive formula cranks out approximately \$136 million for Saskatchewan.

So not only is its purpose to do what you are saying, senator, but it is a sensitive formula that is very responsive to changes. I do not know whether Canadians are aware of that as perhaps they should be, that it is not a kind of dead formula that operates sluggishly, that it is quite responsive.

Senator Simard: I do not want to belabour the question—you have been very open and straightforward with us—but I would be shirking my responsibility if I did not try to get more answers from you. Our level of taxation in Atlantic Canada is above the national average. We have reached, I suppose, the point of diminishing returns. Our level of services—by any criterion: by economic indices, statistics—indicates that we are spending less on education, health, and so on. The rates of taxation are high and we are running a large deficit. You cannot tell me that the governments of those provinces are incompetent or should be thrown out. Most of them keep getting re-elected. You say that this year's increase will help to close the gap. I am not so sure that it will. They have been hit by the EPF agreement. They thought that they could make up some of those losses. We appreciate the forgiveness of those adjustments and the technical changes that will mean \$75 million over two years, but I am not so sure equalization as it presently exists will help to correct the structural problems that those provinces face. I would like to hear your comments.

Mr. Hockin: I think I should respond to your question in this way: There will never be enough money to close the gap, and I think it would be pretentious for me or for any Minister of State or Minister of Finance to say that it can, but it is to help to close the gap. That is the purpose of equalization. With regard to EPF, there will be major increases year over year and that, too, helps to fund proper services in terms of health and post-secondary education. The increase is not as much, as we were able to afford in highly inflationary times, but it is still a major increase. When you take a look at the EPF and equalization, you will see that the increases indulge those two categories more than what we are giving as increases in other parts of the federal budget.

[Traduction]

Comme vous le savez, la formule est fondée sur la capacité fiscale des provinces et non sur les services offerts, bien que la péréquation soit destinée à réduire l'écart à ce niveau. Je me suis également demandé dans quelle mesure la formule de péréquation permet de réagir aux changements. Prenons par exemple le Nouveau-Brunswick. Si sa capacité de percevoir des revenus, par rapport à l'Ontario et au Québec, baissait soudainement, jusqu'à quel point la formule pourrait-elle permettre d'obtenir rapidement les fonds nécessaires pour combler cet écart? Je suis heureux de dire que le programme est assez efficace dans les cas de ce genre. Par exemple, il y a un an, la Saskatchewan n'obtenait rien du programme; cependant, la situation a changé soudainement et, tout d'un coup, cette formule très flexible a permis à cette province de toucher environ 136 millions de dollars.

Par conséquent, la formule fait non seulement ce que vous dites, sénateur, mais elle est bien assez flexible pour tenir compte des changements. Je ne sais pas si les Canadiens sont au courant de cette question autant qu'ils devraient l'être, mais il ne s'agit pas d'une formule morte qui fonctionne au ralenti; elle permet de s'adapter très rapidement aux changements.

Le sénateur Simard: Je ne voudrais pas m'attarder sur la question, puisque vous avez été très ouvert avec nous, mais je dois, en conscience, tenter d'obtenir de vous d'autres réponses. Le niveau d'imposition dans les provinces de l'Atlantique est supérieur à la moyenne nationale. Je suppose que nous en sommes rendus à un point où les rendements sont décroissants. Quelles que soient les données sur lesquelles on se fonde, à savoir les indices économiques ou les statistiques, nous dépensons moins au chapitre des services dans des domaines comme l'enseignement et la santé. Les taux d'imposition sont élevés, et le déficit aussi. Vous ne pouvez pas me dire que les gouvernements de ces provinces sont incompetents ou qu'ils devraient être mis à la porte. La plupart d'entre eux se font réélire à chaque fois. Vous dites que l'augmentation prévue pour cette année aidera à combler le fossé. Je n'en suis pas si sûr. Ces provinces ont été touchées par l'accord sur le FPE. Elles pensaient pouvoir récupérer une partie de leurs pertes. Nous sommes très heureux de la remise de ces rajustements et des changements techniques, dont les coûts s'élèveront à 75 millions de dollars sur deux ans, mais je ne suis pas sûr que la péréquation, telle qu'elle existe actuellement, puisse permettre de corriger les problèmes de structure que connaissent ces provinces. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Hockin: Je dois vous répondre qu'il n'y aura jamais assez d'argent pour combler le fossé, et je pense que ni moi ni aucun autre ministre d'État ou ministre des Finances ne pouvons prétendre que cela sera possible un jour; la péréquation constitue toutefois un pas dans ce sens. C'est là son objectif. En ce qui concerne le FPE, le programme fera l'objet d'augmentations importantes chaque année, ce qui aidera aussi à financer des services suffisants de santé et d'enseignement postsecondaire. Cette augmentation n'est pas aussi élevée que celles que nous avons pu nous permettre à une époque où les taux d'inflation étaient hauts, mais elle est quand même intéressante. Au chapitre du FPE et de la péréquation, ces deux domaines profitent davantage des augmentations que tous les autres postes du budget fédéral.

[Text]

To state a truism, our problem is that we as a federal government cannot look to help fill the gap in our fiscal framework if we, too, are at the limit in terms of our ability to increase taxes. That is why we are having tax reform and why we are concerned about the increase of tax avoidance, because we have taxes at such a level, and we are going to try to come to terms with a simpler, fairer and, perhaps, lower tax rate. We are faced with the same problems. We cannot pass our problems on to anybody else, and I think that what we have worked out, the *modus vivendi*, is really very good in terms of equalisation and EPF. It is certainly not as much as New Brunswick, for example, would like, but it is not bad given the pressure on the federal fiscal framework.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Minister, you have referred several times to the increase from 5.3 to 5.6, and you say that it is a big increase. What dollars are we talking about here? Presumably, you are taking inflation into account, or are you? If you take inflation into account, what is the real increase that you say is so great?

Mr. Hockin: Those are current dollars. You would have to take a look at the inflation in the service sectors to which the funds are being provided. It could be 2 per cent, 3 per cent or 4 per cent, who knows? One would have to analyze the sectors to answer your question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So it may well be that there is no increase.

Mr. Hockin: Certainly, 5 per cent is more than inflation. It is outgrowing inflation. By the way, a few other things in the federal budget are outgrowing inflation. We have had to cut back in a number of areas, but in this area we are above inflation. There are not that many categories of spending that are meeting inflation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you saying that the equalization program will cost 5 per cent more, year over year?

Mr. Hockin: Yes, \$300 million out of essentially \$5 billion is about 5 per cent.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If we take inflation out of that, it may well be that it is only a one per cent increase.

Mr. Hockin: Yes, but you are maintaining the past level of service and adding a slight increase above that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is a slight increase, but not a great increase such as the one you seem to be talking about. An increase of what amounts to one per cent does not close the gap very much.

Senator Doody: May I interject a comment on the same subject. It seems to me that what Senator Simard and Senator Stewart are talking about—the economic climate, the rate of economic growth or, indeed, the whole economic picture in the provinces—does not apply to the equalization formula. I

[Traduction]

Notre problème, au risque de dire une banalité, c'est que le gouvernement fédéral ne peut pas tenter de corriger les lacunes de notre régime fiscal s'il est lui aussi à la limite de sa capacité de percevoir des impôts. C'est pourquoi nous voulons effectuer une réforme fiscale et pourquoi nous nous préoccupons de l'augmentation des cas d'évasion fiscale, parce que nos impôts sont déjà élevés; c'est pourquoi aussi nous allons essayer d'établir un taux d'imposition plus simple, plus juste et peut-être plus bas. Nous connaissons les mêmes problèmes que les provinces et nous ne pouvons nous en décharger sur personne d'autre. Je pense que le *modus vivendi* auquel nous sommes arrivés est très satisfaisant en ce qui concerne la péréquation et le FPE. Nous ne pouvons certainement pas donner au Nouveau-Brunswick, par exemple, autant qu'il aimerait recevoir, mais ce n'est pas si mal étant donné les pressions qui s'exercent sur le régime fiscal fédéral.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Ministre, vous avez parlé plusieurs fois d'une augmentation de 5,3 à 5,6 et vous dites que c'est une augmentation importante. De quel montant s'agit-il exactement? Je suppose que vous tenez compte de l'inflation, n'est-ce pas? Si oui, quelle est l'augmentation réelle que vous prétendez si importante?

M. Hockin: Il s'agit de dollars courants. Il faudrait étudier l'inflation dans les secteurs pour lesquels les fonds sont accordés. Ce pourrait être 2, 3 ou 4 p. 100, qui sait? Il faudrait analyser les secteurs en cause pour pouvoir répondre à votre question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il se pourrait donc fort bien qu'il n'y ait aucune augmentation.

M. Hockin: Une augmentation de 5 p. 100 est certainement supérieure au taux d'inflation. À propos, un certain nombre d'autres postes du budget fédéral connaissent une augmentation supérieure au taux d'inflation. Nous avons dû faire des réductions dans divers domaines mais, dans ce secteur, les hausses dépassent le taux d'inflation. Il n'y a pas tellement de catégories de dépenses où l'on a réussi à rattraper l'inflation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que le programme de péréquation coûtera 5 p. 100 de plus par année?

M. Hockin: Oui, 300 millions de dollars sur 5 milliards de dollars environ, cela représente à peu près 5 p. 100.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si l'on en soustrait le taux d'inflation, il est très possible qu'on obtienne qu'une augmentation de 1 p. 100.

M. Hockin: Oui, mais on maintient les services passés et on y ajoute quelque peu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il s'agit d'une légère augmentation, mais pas aussi importante que vous voulez bien le laisser croire. Une augmentation de 1 p. 100 n'aide pas beaucoup à combler le fossé.

Le sénateur Doody: Je voudrais faire un commentaire à ce sujet, si vous me le permettez. Il me semble que les éléments dont parlent les sénateurs Simard et Stewart—c'est-à-dire le climat économique et le taux de croissance économique ou, autrement dit, la situation économique globale des provinces—

[Text]

thought that the equalization formula was designed to provide a reasonably equitable level of service to the provinces. The actual economic picture in the provinces was never intended to be addressed by the equalization formula. Would that be a reasonable assessment?

Senator Simard: That was my understanding and that is why I asked the minister whether it was one or the other or both.

Senator Doody: I mean, it was never designed to reflect economic growth.

Senator Simard: I did not think so, but I have my answer.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, if I may confirm what Senator Doody has said, equalization was not meant to answer all the gaps that exist and that are caused by economic conditions of the various provinces and regions. It is there to help, but it cannot do it alone.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But in defence of Senator Simard, he was talking about levels of public service and he was saying that notwithstanding the taxation, the Atlantic provinces are not able to provide reasonably comparable levels of service. Then the minister went on to discuss the closing of the gap. I got into the picture because it seems to me that this one per cent increase, or whatever it works out to, really is not very much of a move toward closing the gap, to use the minister's expression. That is how I think we got to where we were.

Mr. Hockin: Of course, I was talking about the equalization program generically as a program. If it were not there, the gap would be worse.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is obvious.

Mr. Hockin: That is what equalization is for.

The Chairman: Gentlemen, in the publication "Fiscal Equalization, March, 1987" at page 4, under the question "Why are equalization payments made?", you will find the explanation.

Le sénateur Tremblay: Merci, monsieur le président. Est-ce que je pourrais revenir sur la question des paiements des dettes que certaines provinces devraient rembourser au gouvernement fédéral, à la suite du recensement?

Si je comprends bien, il y aura un tel remboursement si le montant que la province devrait payer, à la suite du recensement au gouvernement fédéral, est plus grand que d'autres ajustements pour la période de 1985-1986 pourraient être, parce qu'on les fait en 1987, si je comprends bien. On arrive à une formule définitive, à des montants définitifs qui, par rapport à ce qui a été versé pour 1985-1986, 1986-1987, peuvent varier en plus ou en moins. Autrement dit, ce sont des ajustements; ce sont les deux types de montants qui sont comparés.

Quels sont ces autres ajustements qu'il faut faire et qui seront à déduire de ce que la province devrait rembourser à la suite du recensement; de quelle manière fonctionnent-ils, à la hausse ou à la baisse?

[Traduction]

ne s'appliquent pas à la formule de péréquation. J'ai toujours pensé que cette formule était destinée à permettre à toutes les provinces d'assurer des services relativement comparables. Elle n'a jamais visé à modifier leur situation économique. Est-ce une interprétation raisonnable?

Le sénateur Simard: C'est ce que j'avais compris, et c'est pourquoi j'ai demandé au Ministre si la formule visait le premier ou le deuxième objectif, ou les deux.

Le sénateur Doody: Je veux dire qu'elle n'a jamais visé à refléter la croissance économique.

Le sénateur Simard: Je ne le pensais pas non plus, mais j'ai eu ma réponse.

M. Hockin: Monsieur le président, si vous me permettez de confirmer ce qu'a dit le sénateur Doody, la péréquation ne vise pas à combler tous les écarts causés par la situation économique des diverses provinces et des diverses régions. Elle est là pour aider, mais elle ne suffit pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je dois cependant dire à la décharge du sénateur Simard qu'il parlait des services publics; il disait que, quels que soient les taux d'imposition, les provinces de l'Atlantique ne peuvent pas assurer des services raisonnablement comparables à ceux des autres provinces. Le Ministre a ensuite parlé de combler le fossé. Je suis intervenu parce qu'il me semble qu'une augmentation de 1 p. 100, ou quelque chose du genre, ne contribuera vraiment pas beaucoup à combler ce fossé, pour employer l'expression du Ministre. C'est comme cela que nous en sommes arrivés où nous sommes.

M. Hockin: Bien sûr, je parlais du programme de péréquation en général. S'il n'existait pas, le fossé serait plus grand.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est évident.

M. Hockin: C'est à cela que sert la péréquation.

Le président: Messieurs, vous trouverez l'explication à la page 4 de la publication intitulée *Péréquation financière*, parue en mars 1987, sous la rubrique «Pourquoi des paiements de péréquation sont-ils versés?»

Senator Tremblay: Thank you, Mr. Chairman. I would like to get back to the question of the debts owed by some provinces to the federal government, as a result of the census findings.

If I understand correctly, a province will have to refund the money owing to the federal government as a result of the census findings if the amount is greater than the amount of the adjustments, given that these amounts are being paid in 1987. A specific formula has been calculated and specific amounts have been determined for 1987. Depending on what was paid in 1985-86, these amounts will be higher or lower.

What other kinds of adjustments or deductions need to be made, in so far as the amount the province must reimburse is concerned? Will the amounts be higher or lower?

[Text]

Ms. Park: In effect, the census amount, the overpayment, is an adjustment for population. It is an amount that is owed the federal government by the provinces. In the normal course of events, it would be like any other adjustment up or down. We make these adjustments all the time as a result of income tax data changes or data in respect of any of the sources upon which we equalize or any of the taxes which are in the system. At this point in time we are talking about the \$270 million in respect of 1985-86 and 1986-87. Over the next two years we will still be settling the account for those two years. We do not know with respect to these other changes whether at the end of the day we will owe the provinces a little more money or they will owe us a little more money. It depends on how the data comes in to us. It is unknown at the present.

Senator Tremblay: That is exactly my question. Aside from the census adjustments, what kind of adjustments are made? New estimates of the relative wealth of the provinces are now being made. Which direction can the adjustments take? Let us assume that the provinces owe something because of the census and, in a sense, because of other adjustments. Let us compare both. If the other adjustments decrease the equalization payments and if the census adjustments go in the same direction, in a sense, which they would if the provinces received too much, what will happen? And what will happen if the adjustments take the reverse direction? I want to know the mechanics of the thing. I want to understand how it will work.

Senator Simard: They will collect but they won't pay.

Senator Tremblay: It may be that they will not mean anything.

Ms. Park: That is conceivable, senator. It is also conceivable that the provinces will have the benefit of the full 270 or something very close to it, and we cannot know that until the data actually begin to flow in and we begin to see what is happening in respect of the other inputs into the program.

Senator Tremblay: I understand that, but can you judge from past experience—and, after all, we have had a number of years of experience—what direction the other adjustments will usually take? Is past experience no good at all in that respect?

Ms. Park: They can go in either direction, senator. We are always making positive or negative adjustments, what we call underpayments or overpayments, on equalization payments. At the end of the day, we may find that some provinces have been overpaid while others have been underpaid. It may result in the total being on one side of the ledger or the other, but it is difficult to make any assumptions in advance.

Senator Tremblay: The other adjustments may go in both directions, plus or minus, and the census adjustments may also

[Traduction]

Mme Park: En fait, le paiement en trop est un rajustement résultant du recensement. Il s'agit d'un montant que les provinces doivent au gouvernement fédéral. Normalement, ce serait, comme dans n'importe quel autre cas, un rajustement à la hausse ou à la baisse. Nous rajustons constamment les droits de péréquation lorsque de nouvelles données fiscales ou des données provenant de n'importe quelle autre source selon laquelle nous faisons nos calculs de péréquation sont disponibles. Pour l'instant, nous parlons de 270 millions de dollars pour les exercices financiers 1985-1986 et 1986-1987. Au cours des deux prochaines années, nous continuerons à balancer les comptes pour ces deux années. Nous ne savons pas, à l'égard de ces autres changements, si nous devons en fin de compte un peu plus d'argent aux provinces ou si ce sont elles qui devront rembourser. Cela dépend des données qui nous seront transmises. Nous l'ignorons à l'heure actuelle.

Le sénateur Tremblay: C'est exactement ce que je veux savoir. À part les rajustements résultant du recensement, quels types de rajustements effectuez-vous? On réévalue à l'heure actuelle la richesse relative des provinces. Quelle direction peuvent prendre les rajustements? Supposons que les provinces doivent quelque chose à cause du recensement et, dans un certain sens, à cause d'autres rajustements. Comparons les deux. Si les autres rajustements diminuent les paiements de péréquation et que les rajustements résultant du recensement vont dans le même sens, ce qui serait le cas si les provinces avaient touché trop d'argent, que se passera-t-il? Et que se passera-t-il si les rajustements sont à la hausse? Je veux connaître les mécanismes de la péréquation. Je veux savoir comment cela fonctionne.

Le sénateur Simard: Les provinces percevront l'argent, mais ne paieront pas.

Le sénateur Tremblay: Il se pourrait que cela ne change pas grand-chose.

Mme Park: C'est concevable, sénateur. Il est également concevable que les provinces profiteront de la totalité ou presque des 270 millions. Nous ne pouvons le savoir tant que nous n'aurons pas les données nécessaires et que nous ne pourrions pas commencer à analyser la situation relativement aux autres facteurs du programme.

Le sénateur Tremblay: Je comprends cela, mais votre expérience vous permet-elle de déterminer—après tout, vous avez un certain nombre d'années d'expérience—dans quel sens vont habituellement les autres rajustements? Ne pouvez-vous pas vous fier à ce qui s'est produit jusqu'ici?

Mme Park: Ils peuvent aller dans un sens ou dans l'autre, sénateur. Nous faisons constamment des rajustements à la hausse ou à la baisse, ce que nous appelons des paiements en moins ou des paiements en trop, à l'égard des paiements de péréquation. En fin de compte, il se peut que nous découvriions que certaines provinces ont reçu des paiements en trop et d'autres en moins. Il se pourrait même que toutes se retrouvent d'un côté ou de l'autre du grand livre, mais il est difficile de faire quelque supposition que ce soit pour le moment.

Le sénateur Tremblay: Les autres rajustements peuvent aller dans les deux sens, à la hausse ou à la baisse, et il en va de

[Text]

be plus or minus, and there is no relation between the province being on the plus side in one aspect and on the minus side in the other aspects?

Ms. Park: First of all, I think it is important to understand that we are talking here simply about adjustments that will be made to the accounts for the years 1985-86 and 1986-87. Much of the data for those years are already in the system. Certainly, the 1985-86 data are in the system and quite a bit of the 1986-87 data, as well. We are not talking, in the proposal for net forgiveness, about the increases that will accrue to the provinces from 1987-88 on. In other words, the \$300 million increase in each year has absolutely nothing to do with the net forgiveness proposal. I think it is important to realize that.

Senator Tremblay: I want to be clear about that. When you speak of an increase of \$300 million for 1987-88, that has nothing to do with the forgiveness proposal?

Ms. Park: Absolutely nothing.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, the analogy I use, and I stand to be corrected, is that of counting votes in foreign countries weeks after an election has taken place. You are counting something that has already happened in the past and you are making adjustments. You are not looking at what will happen in the future. If we had a million people working on those numbers, we could probably tell you exactly what they are because March 31 has come and gone. No calculations after March 31 are relevant to that.

Ms. Park: What would be taken into account, for example, would be some of the tax data that Revenue Canada will collect for the year 1986, which we will not get until another year has passed. We will consider some Statistics Canada data that are not yet available, which will move the entitlements for those years a little higher or a little lower. I suppose what we are really saying here is that we are protecting the provinces from having to repay an amount owed to us. In a sense, we are freezing the account in order to protect them from having to repay a large amount in 1987-88. By the same token, we are saying that we are not going to pay any increases; that we are going to net those amounts against the other increases so that both sides are being held constant, in effect. If it were true that provinces had huge increases coming to them in respect of those years, they would still get those amounts if they were larger than the net forgiveness.

Senator Simard: Just on that point, is it fair to assume that there will be positive adjustments for the provinces for 1986-87? Ontario, for example, has experienced a sizeable growth in its economy in that year. The chances of having a negative adjustment estimated for the provinces are pretty slim, since some of them have experienced growth.

Ms. Park: You can make that kind of assumption as to what may happen, but it is difficult to do in equalization because

[Traduction]

même pour les rajustements résultant du recensement. Il n'y a toutefois aucun lien entre le fait qu'une province se retrouve du côté positif relativement à un aspect et du côté négatif pour ce qui est des autres aspects?

Mme Park: Premièrement, il est important, à mon avis, de bien comprendre que nous parlons tout simplement ici de rajustements qui seront effectués aux comptes pour les exercices financiers 1985-1986 et 1986-1987. Nous possédons déjà presque toutes les données pour ces années. Il n'y a pas de doute que les données de 1985-1986 sont déjà dans le système et que nous en avons beaucoup aussi pour 1986-1987. Nous ne parlons pas, dans la proposition de remise nette, des hausses dont bénéficieront les provinces à partir de 1987-1988. Autrement dit, l'augmentation de 300 millions de dollars par an n'a absolument rien à voir avec la proposition de remise nette. Je crois qu'il est important de le préciser.

Le sénateur Tremblay: Je veux savoir ce qu'il en est exactement. Lorsque vous parlez d'une augmentation de 300 millions pour 1987-1988, cela n'a rien à voir avec la proposition de remise?

Mme Park: Absolument rien.

M. Hockin: Monsieur le président, j'y vois une analogie—et corrigez-moi si je me trompe—avec le calcul des votes, dans certains pays étrangers, auquel on procède des semaines après la tenue d'une élection. Vous comptez quelque chose qui s'est déjà produit dans le passé et vous faites les rajustements nécessaires. Vous ne faites pas de projection. Si nous avions un million de personnes qui étudiaient ces chiffres, nous pourrions probablement vous donner exactement les résultats étant donné que le 31 mars est passé. Aucun calcul après le 31 mars n'est pertinent.

Mme Park: Nous tiendrons compte, par exemple, de certaines données fiscales qu'obtiendra Revenu Canada au sujet de l'année 1986 et dont nous ne disposerons pas avant un an. Nous prendrons en considération certaines données de Statistique Canada dont nous ne disposons pas encore non plus, ce qui fera augmenter ou diminuer légèrement les droits de péréquation pour ces années. Je suppose que ce que nous voulons vraiment dire ici, c'est que nous voulons éviter aux provinces d'avoir à nous rembourser. Dans un certain sens, nous gelons le compte pour qu'elles n'aient pas à rembourser une grosse somme en 1987-1988. Du coup, nous disons que nous ne paierons aucune augmentation; que nous allons calculer le montant net en fonction des autres augmentations de manière à ce que les deux côtés s'équilibrent. Si les provinces devaient effectivement profiter de hausses importantes pour ces années, nous leur verserions malgré tout ces montants même s'ils étaient supérieurs à la remise nette.

Le sénateur Simard: Sur ce point, justement est-il raisonnable de supposer qu'en 1986-1987 on procédera à des rajustements positifs pour les provinces? L'économie de l'Ontario, par exemple, a progressé sensiblement cette année. Il y a peu de chances que les provinces fassent l'objet d'un rajustement à la baisse étant donné l'essor qu'ont connu certaines d'entre elles.

Mme Park: Vous pouvez faire ce genre de supposition sur ce qui peut se passer, mais il en va tout autrement pour la péré-

[Text]

there are so many inputs. We try to guess what the next estimate is going to be and we are often surprised. We cannot be really sure how it will come out.

Senator Simard: But if there were such an adjustment, you would charge it to the provinces and deduct from the 1987-88 and future years' payments?

Ms. Park: If the provinces have some negatives and some positives, we will net the amounts together. But at the end of the day, if it turns out that the entitlement of the province is lower, we would operate the program in the normal way and they would owe us some money for those years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have one question to put to the minister, Mr. Chairman, before he must leave. We have been told that difficulties were encountered with the bill in 1982 due to timing, and now we are told that the same problem arises because of the timing of the census. We are talking here about the census that takes place in the year one and the year six, is that correct?

Ms. Park: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Have you considered the possibility of changing your bill so that it applies for a one or two-year period to avoid the recurrence this kind of collision? Have you thought about breaking it up so that the five-year cycles are not clashing as they seem to be?

Mr. Hockin: Mr. Chairman, I understand the question. I think it would be a mistake to break the five-year cycle that applies to equalization. I think it would alarm the provinces. I think it would be unfortunate to break that pattern. If something should happen in the next year or two that would suggest a re-examination of the equalization system—some of the issues you are looking at in your report, for example—we would take a look at the pattern. It is not frozen into perpetuity at five years. But it seems to me that it would be a troublesome signal to break the pattern. You are quite right, in that it brings us up against the census change period. However, we hope that similar problems do not occur, but if, as we are doing this year, we simply make routine changes, there should be time to examine the matter.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You could go the other way, you know; you could make this bill for six years and break the lock-step in that way.

Mr. Hockin: That still is sending a different signal. We have provinces that are suggesting to us that amounts should be increased, and perhaps they would prefer us not to have six; they prefer us to have five.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, very well. They cannot have it both ways.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, I apologize that I must leave. We have this bill to deal with in the House of Commons and I have to be there briefly and then I have a cabinet meeting. However, I am glad to have had the opportunity to answer

[Traduction]

question, compte tenu des nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte. Nous essayons de faire des prévisions et nous avons bien souvent des surprises. Nous ne pouvons pas être vraiment sûrs de ce que l'avenir nous réserve.

Le sénateur Simard: Mais si vous effectuiez un rajustement à la baisse, vous le porteriez au compte des provinces et le déduiriez des paiements de 1987-1988 et des années suivantes?

Mme Park: Si les provinces faisaient l'objet de rajustements à la baisse et d'autres à la hausse, nous calculerions le montant net. Mais, en fin de compte, si la province avait droit à moins, nous appliquerions le programme normalement et les provinces visées nous devraient de l'argent pour ces années.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une question à poser au Ministre, monsieur le président, avant qu'il nous quitte. On nous a dit que, en 1982, la date du dépôt du projet de loi avait causé certaines difficultés. On nous dit maintenant que le même problème se pose en raison de la date du recensement. Nous parlons bien ici du recensement quinquennal, n'est-ce pas?

Mme Park: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avez-vous songé à modifier votre projet de loi pour qu'il s'applique sur une période d'un ou deux ans pour éviter ce problème? Avez-vous pensé à le morceler de sorte que les cycles de cinq ans ne coïncident pas, comme cela semble être le cas maintenant?

M. Hockin: Monsieur le président, je comprends qu'on se pose la question. Je crois toutefois qu'on aurait tort de rompre le cycle de cinq ans qui s'applique à la péréquation. À mon avis, cela inquiéterait les provinces. Je crois donc que ce ne serait pas souhaitable. Si, au cours de l'année prochaine ou de l'année d'après, il se produisait un événement qui suggérerait un réexamen du programme de péréquation—certaines des questions que vous étudiez dans votre rapport, par exemple—nous étudierions ce cycle. Rien ne nous oblige à avoir toujours un cycle de cinq ans, mais il me semble qu'on aurait tort de le rompre pour le moment. Vous avez cependant tout à fait raison de dire que cela coïncide exactement avec la période de recensement. Nous espérons toutefois que des problèmes semblables ne se produiront pas, mais si nous n'avons qu'à apporter des changements simples, comme nous le faisons cette année, nous devrions disposer d'assez de temps pour étudier la question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous pourriez ajouter plutôt un an; vous pourriez prévoir une date d'application de six ans pour ce projet de loi et régler le problème de cette façon.

M. Hockin: Nous donnerions encore là un signal différent. Certaines provinces nous laissent entendre que nous devrions augmenter les montants; peut-être préfèrent-elles que la période reste de cinq ans.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, très bien. Elles doivent choisir.

M. Hockin: Monsieur le président, je suis désolé, mais je dois vous quitter. Nous étudions ce projet de loi à la Chambre des communes et je dois m'y rendre quelques instants. Je dois ensuite assister à une réunion du Cabinet. Toutefois, je suis

[Text]

these questions. Is there anything further I should answer just before I leave?

Senator Simard: I have one small question, because Senator Stewart has in his pocket a motion and he might ask the committee to meet with the premiers. He has told us that and we have heard mention of negotiations before. I would like to ask you, have you had extensive negotiations with the premiers or with the Minister of Finance and his officials, and do you feel that what is in front of us is the best bill possible and that you have taken into account the suggestions and proposals that these various people have made? Perhaps you cannot answer that question, but do you feel good about this bill? Do you feel that the premiers, in coming before us, might tell us something that you have not volunteered so far, or that there is something you are hiding in some way? In other words, do you feel that the provinces would have something new and startling to tell us that might change our thinking?

Mr. Hockin: Senator Simard, from my experience, the premiers are not shy about expressing their views and there have been lots of occasions, not only at the ministerial level but at the official level as well, and I think there is a certain relief with respect to what we have done about net forgiveness. Therefore, I think you are going to find that there are not a lot of surprises lurking in the woods here.

From my experience, the premiers are very quick to give their views on equalization, whether there is an occasion for it or not.

Senator Simard: Mr. Minister, I want to thank you for the assistance you have given us. I would also like to thank your staff who have made themselves available to at least two senators that I know of, including myself, yesterday and today. Thank you very much.

Mr. Hockin: Thank you senator and Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. We understand that the officers are remaining here, but you have to leave.

Mr. Hockin: I am afraid I will need the officials until some time around 5.00 o'clock, but we have a few more minutes for them, if you would like them to stay.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, this is the first opportunity we have had to hear about the bill and I have not read the report of the proceedings in the other place yet. I want to do that. Just this afternoon, we were given this paper "Fiscal Equalization". I have looked at it quite cursorily and I think, really, it might be most expedient if we did not hold the officials now, because they have to go for 5.00 o'clock in any event, and the kind of technical questions that I would want to ask could be asked when we next meet. My questions would be sharper then, in any event.

The Chairman: Then, honourable senators, shall we adjourn to the call of the Chair? Would that be agreeable?

[Traduction]

heureux d'avoir pu répondre à vos questions. Y a-t-il d'autres questions auxquelles je devrais répondre avant de vous quitter?

Le sénateur Simard: J'ai une petite question, parce que le sénateur Stewart a une motion en réserve et qu'il pourrait demander au Comité de rencontrer les premiers ministres. Il nous a fait part de ses intentions, et nous avons déjà entendu parler de négociations. Dites-moi, avez-vous négocié longuement avec les premiers ministres ou avec le ministre des Finances et ses fonctionnaires? Et croyez-vous que le projet de loi que nous avons sous les yeux soit le meilleur possible et que vous ayez vraiment tenu compte des suggestions et des propositions de ces diverses personnes? Peut-être ne pouvez-vous pas répondre à cette question, mais ce projet de loi vous satisfait-il? Croyez-vous que les premiers ministres, lorsqu'ils comparaitront devant nous, pourraient nous faire part de quelque chose que vous ne nous avez pas encore révélé ou nous dire qu'il y a quelque chose que vous cachez à certains égards? Autrement dit, croyez-vous que les provinces pourraient nous révéler des éléments nouveaux qui pourraient nous faire changer d'avis?

M. Hockin: Sénateur Simard, d'après mon expérience, les premiers ministres ne craignent pas d'exprimer leur point de vue; ils ont eu de nombreuses occasions de le faire, non seulement au niveau ministériel, mais aussi au niveau des fonctionnaires. Je crois que notre décision au sujet de la remise nette suscite un certain soulagement. Je ne pense donc pas que vous ayez de grandes surprises.

D'après mon expérience, les premiers ministres n'hésitent pas à exprimer leur opinion sur la péréquation, que l'occasion s'y prête ou non.

Le sénateur Simard: Monsieur le Ministre, permettez-moi de vous remercier de votre aide. J'aimerais également remercier les membres de votre personnel qui se sont mis à la disposition d'au moins deux sénateurs, y compris moi-même, hier et aujourd'hui. Merci beaucoup.

M. Hockin: Merci, sénateur; merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur le Ministre. Si je comprends bien, vous devez nous quitter, mais vos fonctionnaires restent avec nous.

M. Hockin: J'ai bien peur d'avoir besoin d'eux vers 17 heures, mais ils peuvent rester quelques minutes si vous le désirez.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, c'est la première séance que nous consacrons au projet de loi, et je n'ai pas encore lu le compte rendu des délibérations de l'autre endroit. Je me promets bien de le faire. En outre, nous venons tout juste de recevoir cet après-midi le document intitulé: «Péréquation financière», que j'ai parcouru très vite. Je crois vraiment qu'il serait peut-être plus indiqué de ne pas retenir les fonctionnaires, puisqu'ils doivent de toute façon partir pour 17 heures. Je pourrais reporter à la prochaine séance les questions d'ordre technique que je voulais poser. Mes questions seraient alors plus précises de toute façon.

Le président: Alors, honorables sénateurs, doit-on ajourner jusqu'à nouvelle convocation du président? Êtes-vous d'accord?

[Text]

Senator Simard: Yes. Mr. Chairman, are you considering a meeting on Monday, for example?

The Chairman: It depends on the house.

Senator Simard: That is right. Senator Stewart and other people have mentioned that we might want to see the premiers and other people. We know what this bill is about. The provinces have to be paid. I am quite willing to sit, if that would allow Senator Stewart and other people to consider these matters, but I do not like to be put in a position where the Senate is being accused of not having the time to give this bill a good hearing. We heard that complaint this afternoon in the house and we heard it again today. I am sure we will be hearing it again next Wednesday. Just as other senators, I do not like to think of sitting on Fridays, Saturdays and Sundays, but I realize that it is a possibility so that this matter is fully aired. Mr. Chairman, I am not asking for that, but perhaps you could consider it in order to give Senator Stewart ample time to look at the matter. That could be a possibility.

Senator Doody: I was about to say, Mr. Chairman, when you mentioned the fact that it depends on the house, that I do not think we are dependent on the house on a matter of pre-study. We are certainly dependent on the house for the bill, but if we want to meet at any time between now and the time we get the bill, we are perfectly free to do so.

Senator Kelly: Mr. Chairman, could I ask: Is it not likely that the bill will be in the Senate on Tuesday? Is that not one possibility?

Senator Doody: Yes. In fact, the bill may be out tomorrow.

Senator Kelly: My point is that I gather Senator Stewart does not need more than this evening to read over the material he wants to read. Is there a possibility that we could adjourn for an hour this evening and go back?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you mean now?

Senator Kelly: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have something else on at 7.00 o'clock, an appointment of long-standing.

Senator Doody: If it is the wish of the committee, we could meet sometime tomorrow or Monday, whichever is agreeable to the committee.

Senator Kelly: From my own point of view and for the purposes of my own committee, I would hope that, if we did it tomorrow, Saturday or Monday, it could be before 9.30 or after 5.00.

Senator Doody: Perhaps we could determine the wishes of the committee in terms of witnesses. In other words, is it our intention to sit to re-examine these officials or invite the minister back, or is it our intention to ask people other than these

[Traduction]

Le sénateur Simard: Oui. Monsieur le président, songez-vous à tenir une séance lundi, par exemple?

Le président: Cela dépend de la Chambre.

Le sénateur Simard: C'est exact. Le sénateur Stewart et d'autres personnes ont signalé qu'il se pourrait que nous voulions rencontrer les premiers ministres et d'autres personnes. Nous connaissons la teneur de ce projet de loi. Il faut payer les provinces. Je suis tout à fait disposé à siéger si cela permet au sénateur Stewart et à d'autres d'étudier ces questions, mais je ne voudrais pas me retrouver dans une position où on accuserait le Sénat de ne pas pouvoir consacrer assez de temps à ce projet de loi. Nous avons entendu cette plainte à la Chambre cet après-midi et nous l'entendons de nouveau aujourd'hui. Je suis convaincu qu'il en sera de même mercredi prochain. Tout comme d'autres sénateurs, je n'aime pas l'idée de siéger le vendredi, le samedi et le dimanche, mais je me rends compte qu'il faut songer à cette possibilité si nous voulons étudier cette question à fond. Monsieur le président, je ne le demande pas, mais vous pourriez y réfléchir afin que le sénateur Stewart dispose de plus de temps pour étudier la question. Cela pourrait être une possibilité.

Le sénateur Doody: J'allais dire, monsieur le président, lorsque vous avez dit que cela dépend de la Chambre, que je ne crois pas que nous dépendions de cette dernière en ce qui concerne l'étude préliminaire. Il va sans dire que nous dépendons de la Chambre pour le projet de loi, mais si nous voulons nous rencontrer n'importe quand entre aujourd'hui et le moment où on nous remettra le projet de loi, nous sommes tout à fait libres de le faire.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, si vous le permettez, ne prévoit-on pas que le projet de loi sera déposé au Sénat mardi? N'est-ce pas une possibilité?

Le sénateur Doody: Oui. En fait, le projet de loi pourrait être déposé demain.

Le sénateur Kelly: Si je comprends bien, le sénateur Stewart n'a pas besoin de plus d'une soirée pour lire ces documents. Pourrait-on ajourner pendant une heure et revenir?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous voulez dire maintenant?

Le sénateur Kelly: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai quelque chose à 19 heures, un rendez-vous prévu depuis longtemps.

Le sénateur Doody: Si le Comité le désire, nous pourrions nous rencontrer demain ou lundi, selon ce qui convient aux membres du Comité.

Le sénateur Kelly: Personnellement, et du point de vue de mon propre comité, j'espère que, si nous nous réunissons demain, samedi ou lundi, nous pourrions le faire avant 9 h 30 ou après 17 heures.

Le sénateur Doody: Peut-être pourrions-nous décider des témoins que le Comité veut entendre. Autrement dit, avons-nous l'intention de siéger pour réentendre ces fonctionnaires ou le Ministre, ou avons-nous l'intention de faire venir d'autres

[Text]

witnesses to attend? If it is, I would suggest that the time to discuss that might be now, whether we do it *in camera* after the officials have left, so that invitations can be printed and R.S.V.P.s duly inscribed and sent out in time for Monday or Sunday or whenever we decide to sit.

The Chairman: Senator Doody, as you know, the problem is that on Sunday or Monday it is difficult to get senators back in order that we have a quorum. If we want to accept the bill and have authorization to make a report in the Senate, we need a quorum. You know how difficult it is, because some of the senators who are members of this committee have to travel quite far in order to be here.

Senator Doody: Tell me about it.'

The Chairman: In any event, that is a problem. In the meantime, perhaps we could free the officials of the minister and then we can carry on our discussion camera.

We wish to thank you very much and we will let you know when we would like to see you back here. Thank you.

Ms. Park: Thank you.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

témoins? Si c'est le cas, j'estime qu'il serait temps d'en discuter maintenant. Nous pourrions le faire à huis clos une fois que les fonctionnaires nous auront quittés, afin d'être en mesure de transmettre les invitations à temps pour lundi ou dimanche, ou pour tout autre jour où nous déciderons de siéger.

Le président: Sénateur Doody, comme vous le savez, le problème c'est que, si nous siégeons dimanche ou lundi, il est difficile de faire revenir les sénateurs pour obtenir un quorum. Pour accepter le projet de loi et avoir l'autorisation de présenter un rapport au Sénat, il faut un quorum. Vous savez comme c'est difficile étant donné que certains des sénateurs membres de ce comité doivent parcourir une très grande distance pour venir ici.

Le sénateur Doody: J'en sais quelque chose!

Le président: De toute façon, c'est un problème. En attendant, peut-être pourrions-nous libérer les fonctionnaires et poursuivre nos délibérations à huis clos.

Permettez-nous de vous remercier. Nous vous ferons connaître la date à laquelle nous aimerions que vous reveniez. Merci...

Mme Park: Merci.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division.

M^{me} Anne Park, directrice, Division des relations fédérales-provinciales.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Monday, April 13, 1987

Le lundi 13 avril 1987

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Second and final proceedings on:

Deuxième et dernier fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-44: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977"

La teneur du Projet de loi C-44: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé»

TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, April 8, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-44, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 avril 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 13, 1987

(18)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 8:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Kelly, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Other Senators present: The Honourable Senator Tremblay. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. J. H. Lynn, Director General, Federal-Provincial Relations Division;

Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division;

Mr. D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated April 8, 1987, continued its examination of the subject-matter of Bill C-44: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977".

The witnesses were questioned. Discussion followed. The witnesses undertook to provide information concerning equalization payments for 1982-83, 1983-84 and 1984-85, as well as the original 1982 forecast.

At 9:40 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

Extract of the *in camera* meeting of April 13, 1987: (19)

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:45 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Other Senators present: The Honourable Senator Tremblay. (1)

It was agreed that the written responses of the Department of Finance be appended to this day's proceedings as Appendix "NF-10A".

It was moved by the Honourable Senator Doody that the report on the subject-matter of the Bill recommend that the Bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 13 AVRIL 1987

(18)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 20 heures, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Kelly, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Tremblay. (1)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. J. H. Lynn, directeur général, Division des relations fédérales-provinciales;

M^{me} Anne Park, directrice, Division des relations fédérales-provinciales;

M. D. H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.

Conformément à son ordre de renvoi du 8 avril 1987, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-44: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé».

Les témoins répondent aux questions. Un débat suit. Les témoins s'engagent à fournir des renseignements au sujet des paiements de péréquation pour les années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985 ainsi que les prévisions initiales de 1982.

A 21 h 40, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Extrait du compte rendu de la séance à huis clos du 13 avril 1987: (19)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 21 h 45 à huis clos, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Tremblay. (1)

Il est convenu d'imprimer les réponses écrites du ministère des Finances en annexe aux délibérations de ce jour (voir Appendice «NF-10A»).

L'honorable sénateur Doody propose que le rapport sur la teneur du projet de loi recommande au Sénat d'adopter le projet de loi lorsqu'il l'aura examiné.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, April 14, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of the Bill C-44, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, April 8, 1987, examined the said subject-matter and now reports that it recommends that the said Bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 14 avril 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déférée la teneur du Projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 8 avril 1987, étudié ladite teneur et recommande que, lorsqu'il étudiera le projet de loi, le Sénat le considère favorablement.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Monday, April 13, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 8 p.m. to examine the subject matter of Bill C-44, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good evening, honourable senators. As you are aware, this is the second meeting of the committee to examine the subject matter of Bill C-44, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977.

We have the pleasure to have with us this evening Mr. Jim Lynn, Director General, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance, Mrs. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance, and other officials from the department.

The bill was passed by the House of Commons on Friday, April 10.

I think we should go directly to questions. I now call upon Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman, I have a series of questions, some of which are related one to the other, and others are discrete. So, if at any time someone wants to interrupt or take over, that will be fine.

My questions also deal with the management of the program. The first question I should like to ask is how often the transfers are made to the provincial governments. Is it a matter of a monthly payment, a quarterly payment or a weekly payment? How often are the transfers made?

Mrs. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance: Are you speaking of equalization payments or the other transfers?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The equalization payments.

Mrs. Park: Twice a month.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): On what dates?

Mrs. Park: The dates are prescribed in the regulations.

Mr. Jim Lynn, Director General, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: I can give you the precise dates for 1987. For example, for April, 1987, the dates are April 16 and April 22. The dates are set out in the regulations. They have been worked out with the provinces and the Bank of Canada over the years. The Bank of Canada is interested because of the size of these amounts and the flows through the banking system. So, the dates are worked out and expressed in the regulations—and Frank

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 13 avril 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 20 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, bonsoir. Comme vous le savez, c'est la deuxième séance que nous tenons pour examiner la teneur du projet de loi C-44, modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir des représentants du ministère des Finances, en l'occurrence, M. Jim Lynn, directeur général de la Direction des relations fédérales-provinciales, M^{me} Anne Park, directrice de la Division des relations fédérales-provinciales, et d'autres fonctionnaires.

La Chambre des communes a adopté le projet de loi le vendredi 10 avril.

Je crois que nous devrions passer sans tarder à la période de questions. Je donne la parole au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président. J'ai beaucoup de questions à poser plus ou moins. Donc, si l'un d'entre vous désire intervenir et pousser plus avant, je l'invite à le faire sans hésiter.

Mes questions portent également sur l'administration du programme. Tout d'abord, je voudrais connaître la fréquence des transferts faits aux gouvernements provinciaux. S'agit-il de paiements mensuels, trimestriels ou hebdomadaires?

Mme Anne Park, directrice de la Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances: Voulez-vous parler des paiements de péréquation ou des autres paiements de transfert?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Des paiements de péréquation.

Mme Park: Ils sont faits deux fois chaque mois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À quelles dates?

Mme Park: Les dates sont prescrites dans le règlement.

M. Jim Lynn, directeur général de la Direction des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances: Je peux vous donner les dates exactes pour 1987. Par exemple, en avril, les paiements sont faits les 16 et 22. Toutes les dates sont prescrites dans le règlement. Avec les années, le gouvernement fédéral s'est entendu là-dessus avec les gouvernements provinciaux et la Banque du Canada. Celle-ci est concernée en raison de l'importance des sommes et des opérations bancaires en cause. C'est pour cela que les dates sont établies à l'avance.

[Text]

Gregg can correct me on this—as the first and third working days after the 15th of the month. So, at the beginning of each year we draw up a schedule identifying the precise dates, and those are the date on which the payments are made.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You make a calculation for each year. What census figures do you use when there has not been either a decennial or 5-year census taken in the year for which the calculation is being made?

Mr. Lynn: Statistics Canada makes estimates between a census period, and we use those estimates. Statistics Canada makes an estimate after a census through to the next census, and we use those estimates, and when the next census is taken, we switch over and use that data, and that is used to adjust for the last years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is the census taken as of June 1?

Mr. Lynn: Yes.

The Chairman: Excuse me for interrupting, Senator Stewart, but does that mean that for 1988, 1989 and 1990 you will use the same figures to determine the amounts to be sent to the provinces, which would be the 1986 data?

Mr. Lynn: No. Statistics Canada makes an estimate of the population on June 1, 1988, on June 1, 1989 and on June 1, 1990. We use those figures. They grow each year based on the data Statistics Canada collects.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then the overpayments for the two years, 1985-86 and 1986-87, resulted from an overestimation by Statistics Canada for those two years.

Mr. Lynn: In effect, yes, they made an estimate before the census.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You qualify that by saying "in effect".

Mr. Lynn: Statistics Canada makes an estimate and when it has the census figures, it goes back and adjusts that estimate for the preceding years. In this case it would have overestimated, yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I now want to shift to quite a different matter.

How are natural resource revenues calculated for the purposes of equalization now?

Mr. Lynn: We take the provincial revenues from the various categories.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that 100 per cent of them?

Mr. Lynn: Yes.

[Traduction]

Comme le dit le règlement—et Frank Gregg pourra me corriger si je me trompe—il s'agit du premier et du troisième jours ouvrables après le 15 du mois. Donc, au début de chaque année, nous établissons le calendrier des paiements en indiquant les dates précises, et les paiements sont ensuite faits à ces dates.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous établissez les dates chaque année. Sur quels chiffres se fonde-t-on s'il n'y a pas eu un recensement décennal ou quinquennal pour une année donnée?

M. Lynn: Entre les recensements, Statistique Canada fait des estimations qui nous servent de base jusqu'au recensement suivant; après le recensement, nous nous servons des données fraîches et effectuons certains rajustements pour les quelques dernières années.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous parlez du recensement fait le 1^{er} juin?

M. Lynn: C'est cela.

Le président: Excusez-moi de vous interrompre, monsieur le sénateur, mais cela signifie-t-il, monsieur Lynn, qu'en 1988, 1989 et 1990, vous allez utiliser les mêmes statistiques, c'est-à-dire celles de 1986, pour établir le montant des paiements à verser aux provinces?

M. Lynn: Non. Statistique Canada va faire une estimation de la population du pays le 1^{er} juin de ces trois années. C'est sur ces estimations que nous allons nous baser. Les paiements augmentent donc chaque année en fonction des données de Statistique Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, les paiements en trop effectués en 1985-1986 et 1986-1987 ont résulté d'une surestimation de la population par Statistique Canada pour ces deux années, n'est-ce pas?

M. Lynn: En fait, Statistique Canada a fait une estimation de la population avant le recensement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez atténué en disant «en fait». Pourquoi?

M. Lynn: Statistique Canada fait une estimation chaque année et lorsqu'elle connaît les résultats du recensement, elle rajuste ses estimations des années précédentes. Dans ce cas-ci, les estimations pour ces deux années étaient supérieures aux chiffres réels.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je voudrais maintenant passer à un tout autre domaine.

Comment calcule-t-on, à l'heure actuelle, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles pour la péréquation?

M. Lynn: Nous nous basons sur les revenus que les gouvernements provinciaux tirent de l'exploitation des ressources selon différentes catégories établies.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Tenez-vous compte de la totalité de ces revenus?

M. Lynn: Oui.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What about oil and gas revenues? Are those bulked in with natural resource revenues?

Mr. Lynn: No. There are a number of categories of natural resource revenues. Among the famous 38 revenue sources we often speak of there are a number of natural resource revenues. They are identified in the existing act, in section 4. I could read that for you

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have it here.

And all of these are taken? In no case is a fraction of these taken now?

Mr. Lynn: No, it is 100 per cent in all cases now.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in thinking that at one time only one-half or one-third was taken into account, that when Alberta was dropped out of the calculation, that ceased to be pertinent?

Mr. Lynn: Immediately prior to 1982, 50 per cent of the non-renewable natural resource revenues was taken into account. There is even a more varied technical history going back beyond that, but immediately prior to 1982, when 100 per cent was taken into account, 50 per cent of the non-renewable natural resource revenues was taken into account.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): During the five-year period that ended March 31, 1987, there were some changes made in the equalization program, although they were not, perhaps, major changes. For example, there is reference to a three-year guarantee in some of the testimony given by Mr. Hockin. I wonder if you could explain that?

The reason I am asking this, Mr. Chairman, is that some of the misunderstanding among the provinces seems to relate to that three-year guarantee.

Mr. Lynn: That was built into the legislation in 1982—that is, the provision for a guarantee for three years. It expired at the end of three years. There was no longer any authority to make those payments, and those payments were designed to smooth over from the 1977-82 formula to the 1982-87 formula.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, there were considerable changes made to the formula from the 1977-82 period to the 1982-87 period, and consequently, as you say, to smooth out, there was a three-year revenue guarantee which expired at March 31, 1985.

Mr. Lynn: That is right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that guarantee actually operated beneficially for the recipient provinces?

Mr. Lynn: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et les revenus pétroliers et gaziers font-ils partie de ce total?

M. Lynn: Non. Les revenus tirés des ressources naturelles sont divisés en un certain nombre de catégories. Parmi les 38 sources de revenu dont nous parlons souvent, certaines sont des ressources naturelles. La loi actuelle les énumère à l'article 4. Je pourrais vous le lire . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je l'ai sous les yeux.

Et vous tenez compte de tous les revenus? Vous ne vous basez jamais sur une partie seulement?

M. Lynn: Non, nous tenons compte de la totalité des revenus dans tous les cas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-il vrai qu'à une certaine époque, le ministère ne tenait compte que de la moitié ou même du tiers de ces revenus et que lorsqu'on a cessé d'inclure l'Alberta dans le calcul, cette formule a perdu sa pertinence?

M. Lynn: Immédiatement avant 1982, nous tenions compte de 50 p. 100 des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables. Si nous remontions plus loin que 1982, ce serait encore plus compliqué, mais immédiatement avant 1982, année où nous avons commencé à tenir compte de la totalité des revenus, nous ne tenions compte que de 50 p. 100 des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Au cours de la période de cinq ans qui s'est terminée le 31 mars 1987, certains changements, qui n'étaient pas nécessairement majeurs, ont été apportés au programme de péréquation. Par exemple, dans son témoignage, M. Hockin a parlé de paiements garantis pendant trois ans. Pourriez-vous nous expliquer en quoi cette garantie consiste?

Si je demande cela, monsieur le président, c'est que le malentendu qui divise les provinces semble tenir en partie à cette garantie de trois ans.

M. Lynn: Cette garantie a été introduite dans la loi en 1982. À la fin de ces trois années, cette disposition a expiré, et rien n'autorisait plus ces paiements dont l'objet était de faciliter le passage de la formule de 1977-1982 à celle de 1982-1987.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En d'autres termes, on a considérablement modifié la formule entre la période de 1977-1982 et celle de 1982-1987, et par conséquent, pour faciliter le passage de l'une à l'autre, comme vous dites, on a garanti les revenus pendant trois ans, et cette garantie a expiré le 31 mars 1985.

M. Lynn: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et la garantie constituait un avantage pour les provinces qui en bénéficiaient, c'est bien cela?

M. Lynn: C'est exact.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Approximately how much did it give them in a year?

Mr. Lynn: Approximately \$600 million to \$700 million each year.

Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance: I have the figures here.

The Chairman: Sorry, but if you want to be a witness perhaps you should come to the table here, because with the record

Mr. Lynn: Mr. Douglas Clark is familiar with the precise numbers.

The Chairman: All right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That would be helpful.

Mr. Clark: In 1982-83 it was \$703 million; in 1983-84, \$603 million; in 1984-85, \$748 million; and that latter amount will change by \$2 or \$3 million—I am not sure, but it is almost final.

Mr. Lynn: If you want to see a picture of it, I believe that senators have copies of the booklet entitled "Fiscal Equalization, March 1987." On page 11 there is a graph of the total equalization payments through that period. You will see the white blocks at the top of the bars for the years 1982-83, 1983-84 and 1984-85, and they are the amounts of the transitional guarantees for those years.

The purpose was to ensure that the provinces did not suffer a decline in the absolute payment to them from 1981-82, the last year in that old period, into 1982-83, the first year of the new period, so that they could move smoothly into the new period in subsequent years when the projection indicated that there would be growth. But they were built into the legislation for a three-year period.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If we look at that table, one gets the impression that without those three almost square blocks in each case for 1982-83, 1983-84 and 1984-85, we would have had almost what looks like a nicely built staircase. But because of those three, we then have quite a drop for 1985-86 and also 1986-87. Even with certain additional payments in those two years, the 1986-87 total is not quite as high as 1984-85. The provinces probably felt fairly lean, as far as equalization was concerned, in 1985-86 and 1986-87.

Would you explain what the additional payments were in those two years?

Mr. Lynn: Yes, in the years 1985-86 and 1986-87 they are the supplementary equalization payments. You will remember that they were passed in a piece of legislation in June of 1985 entitled the Supplementary Equalization Payments Act. Specific precise amounts were identified for each province and enumerated in the act.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Combien la garantie leur assurait-elle chaque année, environ?

M. Lynn: De 600 à 700 millions de dollars chaque année.

M. Douglas H. Clark, directeur adjoint de la Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances: J'ai les chiffres ici; il s'agit de 700 millions de dollars . . .

Le président: Excusez-moi de vous interrompre, mais si vous tenez à témoigner, vous devriez vous approcher de la table, parce que votre nom et vos propos doivent figurer au compte rendu . . .

M. Lynn: M. Douglas Clark connaît parfaitement les chiffres.

Le président: Très bien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela nous serait utile.

M. Clark: En 1982-1983, le paiement était de 703 millions de dollars; en 1983-1984, de 603 millions et en 1984-1985, de 748 millions à 2 ou 3 millions de dollars près; je n'en suis pas absolument certain, mais c'était presque cela.

M. Lynn: Les sénateurs en trouveront un aperçu dans la brochure intitulée «La péréquation financière, mars 1987» dont ils ont reçu des exemplaires. À la page 11, il y a un graphique du total des paiements de péréquation effectués au cours de cette période. Les sénateurs verront des blocs blancs en haut des colonnes des années 1982-1983 à 1984-1985 et les sommes que représentent les garanties de transition accordées ces années-là.

L'objet de ces garanties était d'assurer que les provinces ne verraient pas leurs paiements diminuer, en termes absolus, 1981-1982, c'est-à-dire de la dernière année de l'ancien régime, à 1982-1983, la première année du nouveau régime, et qu'elles pourraient avancer sans heurt dans la nouvelle période jusqu'aux années où les projections laissaient présager une croissance. Mais ces garanties étaient prévues dans la loi pour une période de trois ans seulement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand on regarde le tableau, on a l'impression que sans ces trois blocs carrés en haut des colonnes des années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985, nous aurions eu une progression régulière. Mais à cause d'eux, il y a eu une forte baisse en 1985-1986 et en 1986-1987. En dépit des paiements supplémentaires de ces deux années-là, le total de 1986-1987 n'est pas tout à fait aussi élevé que celui de 1984-1985. En 1985-1986 et 1986-1987, les provinces ont probablement trouvé leurs paiements de péréquation assez faibles.

Pourriez-vous nous expliquer en quoi consistent les paiements supplémentaires effectués ces deux années-là?

M. Lynn: Certainement. En 1985-1986 et 1986-1987, il s'agissait de paiements de péréquation supplémentaires. Vous vous souviendrez qu'ils ont été adoptés en juin 1985 dans le cadre d'un projet de loi intitulé *Loi sur les paiements de péréquation supplémentaires*. Ce projet de loi accordait des sommes très précises pour chaque province.

[Text]

I might point out that the revenue guarantee payments turned out to be larger than expected, partly because of the interaction with the recession that hit in 1982-83. Therefore, the basic payments were not as large as had been forecasted prior to that. The value of the transitional guaranteed payments was based on the growth experience from 1977-82 with the high inflation rate. So they turned out to be quite substantial, as you can see with the jump in 1982-83.

Senator Tremblay: I have something exactly on that point which I would like to be clarified, and our witness has just referred to it.

Your estimates in 1982, or 1981-82, of what might be the additional payment was indicated somewhere in this graph between what it had actually been, which is shown there, and what you had forecast. You said a moment ago that it was more—I do not know why—but perhaps you could tell us.

Mr. Lynn: Yes, it turned out to be higher than originally forecast.

Senator Tremblay: You just referred to the state of the economy. Could you help me? Drawing a line from 1981-82 through the white part of 1982-83, where your forecasts were located, and since you are telling us that the actual graph there is higher than you had expected, what are the figures?

Mr. Lynn: I understand.

Senator Tremblay: It is not a matter of a guess.

Mr. Lynn: I do not know whether any of us have it with us tonight, but we could get the forecasts of what those transitional guarantee payments would be.

Senator Tremblay: Were forecast?

Mr. Lynn: Yes, in 1981-82, around the time that the bill was being passed.

Mr. Clark: The forecast was something in the order of \$150 million for 1982-83 going to only Manitoba and Quebec

Senator Tremblay: And, in fact, it has been

Mr. Clark: —and then a small payment in 1983-84 for Manitoba only. That was the original forecast.

Senator Tremblay: So if I may use the graph, where would you draw the line for your forecast? Would it be going that way from there?

The Chairman: Senator Tremblay, as you know, it is pretty hard for the record to know what you mean.

Senator Tremblay: I understand that.

Mr. Lynn: I understand that. We can check the figures.

[Traduction]

Il convient peut-être de souligner que les paiements de revenu garanti ont été plus importants qu'on ne l'avait prévu, en partie à cause de la récession qui nous a frappés en 1982-1983 et qui a rendu insuffisants les paiements de base initialement prévus. Le montant des paiements transitoires était basé sur la croissance provoquée de 1977 à 1982 par un taux d'inflation élevé. Ces paiements ont donc été assez considérables, comme on peut en juger à la différence qu'on voit dans le tableau, à la colonne de l'année 1982-1983.

Le sénateur Tremblay: À ce propos, je voudrais que vous me précisiez un point auquel vous venez tout juste de faire allusion.

L'estimation que vous avez faite en 1982, ou en 1981-1982, du montant possible des paiements supplémentaires figure dans ce graphique, entre le paiement réel, c'est-à-dire le chiffre qu'on voit dans le graphique, et celui que vous aviez prévu. Vous avez dit tout à l'heure que votre estimation était supérieure et je ne vois pas pourquoi; peut-être pourriez-vous nous l'expliquer.

M. Lynn: Oui; c'est parce que le paiement supplémentaire a été plus élevé que nous ne l'avions initialement prévu.

Le sénateur Tremblay: Vous venez de parler de la conjoncture économique. Peut-être pourriez-vous m'éclairer. Si on trace une ligne droite à partir du montant de 1981-1982 en lui faisant traverser le bloc blanc qui se trouve en haut de la colonne de 1982-1983, c'est-à-dire au point où votre prévision se situerait, et puisque vous venez de nous dire que le montant qui figure sur le graphique est plus élevé que celui que vous aviez prévu, quels sont les chiffres exacts?

M. Lynn: Je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur Tremblay: Je voudrais un chiffre précis.

M. Lynn: Je ne sais pas si l'un d'entre nous a ces chiffres, mais nous pourrions obtenir les prévisions relatives à ces paiements transitoires.

Le sénateur Tremblay: Il s'agissait de prévisions?

M. Lynn: Oui, en 1981-1982, à peu près à l'époque où le projet de loi a été adopté.

M. Clark: Les prévisions étaient de l'ordre de 150 millions de dollars en 1982-1983, seulement pour le Manitoba et le Québec...

Le sénateur Tremblay: Et, en fait, elles ont été...

M. Clark: ... et il y a eu un paiement modeste en 1983-1984 pour le Manitoba seulement. Telles étaient les prévisions originales.

Le sénateur Tremblay: Sur le graphique, où situeriez-vous la ligne relative à vos prévisions? Irait-elle dans ce sens, à partir de là?

Le président: Monsieur le sénateur, comme vous le savez, il sera très difficile de savoir ce que vous voulez dire dans le compte rendu.

Le sénateur Tremblay: Je comprends bien.

M. Lynn: Je le comprends. Nous pourrions vérifier les chiffres.

[Text]

Senator Tremblay: Give me the figure; I will put the votes in there.

Mr. Clark: In terms of real dollars, when you discount for inflation there was relatively little difference between what we

Mr. Tremblay: Give me numbers because the chairman is asking for numbers. In 1982-83, how many million dollars does the white part of the graph represent?

Mr. Lynn: In 1982-83?

Senator Tremblay: The actual figure of the

Mr. Lynn: The actual payment was about \$700 million. The original

Senator Tremblay: So that the 1982-83 figure is \$700 million more—s that right—

Mr. Lynn: Yes. The forecast

Senator Tremblay: —than it would have been otherwise? Look at that. Those are your figures. The grey part are the figures.

Mr. Lynn: Yes. That is the basic one, yes.

Senator Tremblay: It is there. The white part of it represents \$700 million?

Mr. Lynn: Yes.

Senator Tremblay: Okay. That was not your forecast, though.

Mr. Lynn: No, no.

Senator Tremblay: It was the actual figure.

Mr. Lynn: Right.

Senator Tremblay: What was your actual forecast?

Mr. Lynn: I do not know whether it was

Senator Tremblay: \$300 million, \$350 million, \$200 million?

Mr. Lynn: I do not have it—we would have to check on it.

Mr. Clark: We had a rate of inflation of 10 per cent.

Senator Tremblay: I do not ask for an explanation, I just ask for the forecast. Do you have the forecast?

Mr. Lynn: We will have to check and we could bring it over to you tomorrow.

Senator Tremblay: It will be too late tomorrow.

Mr. Clark: It was quite close to the top of the white bar.

Senator Tremblay: So your forecast was about \$600 million?

Mr. Clark: No, but that included growth in basic equalization. If you are talking about total equalization—

Senator Tremblay: I am asking about the white part of the graph.

Mr. Lynn: Oh, senator.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: Donnez-moi le chiffre; j'ajouterai les crédits.

M. Clark: En dollars constants, compte tenu de l'inflation, il y a eu une différence relativement mineure entre ce que nous . . .

M. Tremblay: Donnez-moi des chiffres, car le président demande des chiffres. Pour 1982-1983, combien de millions de dollars représente la partie blanche du graphique?

M. Lynn: Pour 1982-1983?

Le sénateur Tremblay: Le chiffre réel du . . .

M. Lynn: Le paiement réel s'élevait à environ 700 millions de dollars. À l'origine . . .

Le sénateur Tremblay: Donc, en 1982-1983, il s'agissait de 700 millions de dollars de plus, n'est-ce pas . . .

M. Lynn: Oui. Les prévisions . . .

Le sénateur Tremblay: . . . qu'il n'en aurait été autrement? Regardez ici. Ce sont vos chiffres. Ils sont dans la partie grise.

M. Lynn: Oui. C'est le chiffre de base.

Le sénateur Tremblay: Il est là. La partie blanche représente 700 millions de dollars?

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Tremblay: D'accord. Mais ce n'était pas vos prévisions.

M. Lynn: Non.

Le sénateur Tremblay: C'était le chiffre réel.

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Tremblay: Quelles étaient vos prévisions réelles?

M. Lynn: Je ne sais pas si elles étaient . . .

Le sénateur Tremblay: 300, 350, 200 millions?

M. Lynn: Je ne les ai pas; il nous faudrait vérifier.

M. Clark: Nous avions un taux d'inflation de 10 p. 100.

Le sénateur Tremblay: Je ne demande pas une explication; je veux simplement connaître les prévisions. Les avez-vous?

M. Lynn: Il nous faudra vérifier, et nous pourrions vous les transmettre demain.

Le sénateur Tremblay: Il sera trop tard demain.

M. Clark: Elles s'approchaient beaucoup du haut de la ligne blanche.

Le sénateur Tremblay: Vos prévisions étaient donc d'environ 600 millions de dollars?

M. Clark: Non, mais elles tenaient compte de la croissance de la péréquation de base. Si l'on parle de la péréquation totale . . .

Le sénateur Tremblay: Je parle de la partie blanche du graphique.

M. Lynn: Monsieur le sénateur . . .

[Text]

Senator Tremblay: You have told me that the white part represented \$700 million.

The Chairman: For the record

Senator Tremblay: What was the forecast?

The Chairman: —can we put some figures in for the “white” and the “grey” and so on? When people read the record, they will not understand what “white” and “grey” represents. Can you put some figures on that? It would be easier for anyone who would like to examine our records.

Mr. Lynn: Well, can we get the figures to you tomorrow?

The Chairman: Yes, you can send them to us and we will print them.

Mr. Lynn: The other point, though, is that the value of the grey, the actual value would be different than what was forecast at the same time.

You have a basic forecast involved in all of them, both the basic entitlements and the transitional payments change with the circumstances that actually develop.

Senator Tremblay: I would just re-word my question. If I understand correctly, you have said that the actual figure that is put in the white part of the draft does not correspond with your forecast. However, we have no idea how far off the forecast you are. I have no objection to hearing an explanation for that.

Mr. Lynn: We will get the number over to you first thing in the morning.

Mr. Clark: It would be close to \$100 million.

The Chairman: We know it is between \$4 billion and \$6 billion but it does not show on the chart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): While we are dealing with those three years and those additional payments, could we have the figure for the recipient provinces, that is, the initial payments in those three years that went to Nova Scotia, Newfoundland and Prince Edward Island? We should like to know how that block of money was broken up. Perhaps you do not want to do that now and you will give us all the figures at once.

Mr. Lynn: We actually have those here but if you want us to incorporate them in a table tomorrow, we will do so.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that would be neater. We will have those tomorrow along with the other figures.

Mr. Lynn: Province by province, yes.

Senator Tremblay: Mr. Chairman, on a question of privilege, we have been referring to some data which could be tabled tomorrow. As we all know, we will have to discuss that tomorrow afternoon. Will that data be tabled tomorrow morning?

Senator Doody: The gentleman said he would get the information to you tomorrow morning.

Mr. Lynn: At 9 o'clock tomorrow morning.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: Vous m'avez dit que la partie blanche représentant 700 millions de dollars.

Le président: Pour le compte rendu . . .

Le sénateur Tremblay: À combien s'élevaient les prévisions?

Le président: . . . pourrions-nous associer des chiffres à la partie blanche et à la partie grise? Sinon, quand on lira le compte rendu, on ne saura pas ce qu'elles représentent. Pourriez-vous y associer des chiffres? Ce serait plus simple pour tous ceux qui liront le compte rendu.

M. Lynn: Pourrions-nous vous fournir ces chiffres demain?

Le président: Oui, vous pourrez nous les envoyer et nous les publierons dans le compte rendu.

M. Lynn: Mais il y a aussi le fait que le montant réel que représente la partie grise diffère de ce qu'étaient les prévisions à l'époque.

Il y a un élément prévision dans tous ces chiffres; l'allocation de base ainsi que le versement transitoire varient selon les circonstances qui se présentent réellement.

Le sénateur Tremblay: Je vais tout simplement reformuler ma question. Si je comprends bien, vous dites qu'en réalité, les chiffres figurant dans la partie blanche ne correspondent pas à vos prévisions. Mais savez-vous jusqu'à quel point. Je n'ai aucune objection à ce qu'on m'en donne une explication.

M. Lynn: Nous vous fournirons les chiffres dès demain matin.

M. Clark: Ce serait près de 100 millions de dollars.

Le président: Nous savons que c'est entre 4 et 6 milliards de dollars, mais cela ne figure pas dans le graphique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pendant que nous traitons de ces trois années et de ces paiements supplémentaires, pourrions-nous avoir les chiffres relatifs aux provinces bénéficiaires, c'est-à-dire les paiements initiaux versés au cours de ces trois années à la Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard? Nous aimerions savoir comment se répartit cette somme. Peut-être préférez-vous nous donner tous les chiffres en même temps.

M. Lynn: Ceux-là, nous les avons ici, mais si vous le voulez, nous pouvons les intégrer à un tableau que nous vous fournirons demain.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que ce serait mieux. Nous les aurons demain, ainsi que les autres.

M. Lynn: Province par province, oui.

Le sénateur Tremblay: Monsieur le président, nous avons fait mention des données qui pourraient être déposées demain. Comme nous le savons tous, il nous faudra en discuter demain après-midi. Ces données seront-elles déposées demain matin?

Le sénateur Doody: Ce monsieur a dit qu'il vous transmettrait les renseignements demain matin.

M. Lynn: À 9 heures demain matin.

[Text]

Senator Tremblay: My question is: Will this committee sit tomorrow morning?

The Chairman: If we agree we can but it depends which committees are sitting tomorrow morning and if we can get a room. If the witnesses have the figures for us tomorrow morning, we can have them distributed through the clerk and get them out to the members of the committee.

I understand that the bill will be referred, perhaps, tomorrow. It was passed by the House of Commons last Friday and it will be moved for second reading tomorrow. At that time you can speak on the bill and the figures if you want to instead of having to sit again on these figures.

If we have other matters to consider, I would not mind calling a meeting, but I do not believe we can call the meeting for tomorrow morning on account of other committees already set to sit at that time.

We usually sit on Wednesday evening at 6:00 p.m. and on Thursday morning at 11:00 a.m. It may be pretty difficult to sit before those two hearings.

Since the Senate will be called to discuss the matter tomorrow, there will be an order of the government so, at that time, your figures will have been provided to all honourable senators and will be used in the Chamber itself. If necessary, we will have another meeting but we will see how it goes.

Senator Tremblay: Following upon what you have just said, the committee will be satisfied with tabling that data before we enter into the discussions on second and third reading tomorrow.

The Chairman: Yes. We will not have another meeting before the Senate meets at two o'clock tomorrow but if we come to an agreement that we should have another meeting, we will try to rearrange the schedule. For the time being, the next time we will discuss Bill C-44 will be tomorrow afternoon in the Senate itself.

Senator Tremblay: That is the only question I had in mind.

Senator Doody: That is fine. My understanding is that the bill went through the House of Commons and will be introduced in the Senate tomorrow. If the Senate is agreeable, we will try to pass the bill tomorrow so that the necessary steps can be taken to get the cheques out by April 16.

Senator Kelly: I have a hard time understanding where we are right now. If I heard Senator Doody correctly, the hope is that the bill will be out of the Senate tomorrow, is that correct?

Senator Doody: That is my fervent hope but, unfortunately, I have built a career based on hope to date.

Senator Kelly: So far we have some material and, presumably, questioning will be on that and other pieces of material which have to be presented tomorrow morning and have not been dealt with before we go into the Chamber tomorrow afternoon. How realistic is all of that?

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: J'aimerais savoir si le comité siégera demain matin.

Le président: Si nous le voulons, nous le pouvons, selon les séances prévues pour demain matin et les salles disponibles. Si les témoins peuvent nous transmettre les chiffres demain matin, nous pourrons les faire distribuer aux membres du comité par l'entremise du greffier.

Je crois comprendre que le projet de loi sera peut-être déféré demain. Il a été adopté par la Chambre des communes vendredi dernier, et il sera lu pour la deuxième fois demain. À ce moment, vous pourrez examiner le projet de loi et les chiffres en même temps si vous le désirez, au lieu de siéger à nouveau simplement pour examiner les chiffres.

Si nous avons d'autres questions à étudier, je convoquerai volontiers une séance, mais je ne crois pas que nous pourrions en convoquer une pour demain matin, car d'autres comités doivent siéger.

Habituellement, nous siégeons le mercredi soir, à 18 heures et le jeudi matin, à 11 heures. Il sera peut-être très difficile de siéger avant cela.

Comme le Sénat sera convoqué demain pour discuter de la question, il y aura un ordre du gouvernement, et vos chiffres auront alors été fournis aux sénateurs et seront utilisés à la Chambre même. Au besoin, nous tiendrons une autre séance, mais nous verrons comment les choses se présentent.

Le sénateur Tremblay: Ensuite, le comité pourra déposer ces données avant de passer à la deuxième et à la troisième lecture, demain.

Le président: Oui. Nous n'aurons pas d'autre séance avant que le Sénat se réunisse demain à 14 heures, mais si nous concluons à la nécessité d'en tenir une autre, nous essaierons de modifier le calendrier. Pour l'instant, la prochaine fois que nous examinerons le projet de loi C-44, c'est demain après-midi, au Sénat même.

Le sénateur Tremblay: C'est la seule question que j'avais en tête.

Le sénateur Doody: C'est bien. Si je ne m'abuse, le projet de loi a été examiné à la Chambre des communes et sera présenté au Sénat demain. Si le Sénat est d'accord, nous essaierons d'adopter le projet de loi demain, de telle manière que les mesures nécessaires puissent être prises pour que les chèques soient émis d'ici le 16 avril.

Le sénateur Kelly: J'ai du mal à comprendre où nous en sommes actuellement. Si j'ai bien entendu ce qu'a dit le sénateur Doody, on espère que le projet de loi aura été adopté par le Sénat demain, est-ce exact?

Le sénateur Doody: Je l'espère ardemment; malheureusement, j'ai bâti toute ma carrière sur des espoirs.

Le sénateur Kelly: Jusqu'ici, nous avons des documents, et je présume que les questions porteront sur ces documents et autres qui doivent être présentés demain matin et qui n'auront pas été examinés avant que nous nous rendions à la chambre demain après-midi. Jusqu'à quel point est-ce réaliste?

[Text]

Senator Doody: It depends on how vital this information is. I am sure that, if Senator Tremblay feels it is information that he is looking for and it is of sufficient importance to hang the bill up, then, by all means, we will hang the bill up. I am certainly not going to deprive Senator Tremblay of the material that fills the little white square of this chart.

However, I would like to impress on members of the committee that there is a great amount of importance attached to getting these cheques out to the provinces by the 16th and there are certain steps that have to be taken such as having a cabinet meeting, formulating regulations and the various procedures that have to be gone through preparatory to getting the cheques out to the provinces.

However, as always, these things are in the hands of senators and the time frame is entirely at the wish of the Senate, that is, both this committee and the Chamber.

Senator Kelly: So far, the material has been committed for presentation tomorrow morning at nine o'clock. How deep in the bowels of the Department of National Finance is that information lying?

Mr. Lynn: Not very deep at all; it is about throat level. Mr. Clark will be able to pull that together. He will do that tonight and we will get it typed up first thing in the morning.

Senator Kelly: The only point I might make—and I am not being frivolous—if Mr. Clark left the committee room now, how long would it be before he would be back with the information?

Mr. Clark: About 20 minutes.

Senator Kelly: Why not do that?

Mr. Lynn: We can put together any numbers on equalization but do you want any others? Is that all you want?

Senator Kelly: It seems to me that if the material is readily available then perhaps the committee could recess for 15 or 20 minutes and you could come back with the material.

Senator Simard: Why can we not get on?

The Chairman: That is what we are trying to achieve now. We are trying to carry on with the questions and the suggestion is that if we do not need any other figures than the ones we have requested from Mr. Clark, Mr. Clark might go to his office and come back in 20 minutes with the figures Senator Tremblay has requested.

The thing is, however, if other figures are requested while he is away, then we will just have the same problem all over again.

Senator Tremblay: Mr. Chairman, if I may, perhaps you should direct your questions to Senator Stewart, because it was his line of questioning which brought forward the whole issue. Would you be satisfied, Senator Stewart, with what has just been said?

The Chairman: Senator Stewart, what would be your stand on that?

[Traduction]

Le sénateur Doody: Tout dépend de l'importance de ces renseignements. Si le sénateur Tremblay estime que les renseignements qu'il veut obtenir sont suffisamment importants pour que nous différions l'adoption du projet de loi, nous le ferons. Il est certain que je ne priverai pas le sénateur Tremblay des données que doit contenir le petit carré blanc de ce graphique.

Toutefois, je ne saurais trop insister sur l'importance d'émettre ces chèques aux provinces d'ici le 16 avril. En outre, il y a certaines étapes à franchir: le Cabinet doit tenir une réunion, il faut formuler des règlements, et diverses autres dispositions doivent être prises en vue de l'établissement de ces chèques à l'intention des provinces.

Mais comme toujours, tout dépend des sénateurs, qui décideront de l'échéancier, aussi bien au comité qu'à la chambre.

Le sénateur Kelly: Jusqu'à maintenant, on s'est engagé à présenter ces données demain matin à 9 heures. Ces documents sont-ils enfouis quelque part au ministère des Finances?

M. Lynn: Ils ne sont pas bien loin. M. Clark pourra rassembler les données. Il le fera ce soir, et nous les ferons dactylographier dès demain matin.

Le sénateur Kelly: J'aimerais simplement savoir—et je ne plaisante pas—combien de temps il faudrait à M. Clark pour nous rapporter ces renseignements s'il quittait la salle maintenant?

M. Clark: Environ 20 minutes.

Le sénateur Kelly: Pourquoi ne pas procéder ainsi?

M. Lynn: Nous pouvons vous donner toutes sortes de données sur la péréquation; en voulez-vous d'avantage? Est-ce là tout ce que vous voulez?

Le sénateur Kelly: Il me semble que si les données sont faciles à trouver, nous pourrions suspendre la séance pendant 15 ou 20 minutes pour vous permettre de les obtenir et de revenir.

Le sénateur Simard: Pourquoi ne pouvons-nous pas continuer?

Le président: C'est ce que nous essayons justement de faire. Nous poursuivons notre étude, et si nous n'avons pas besoin d'autres données que celles que le sénateur Tremblay a demandées à M. Clark, ce dernier prendra une vingtaine de minutes pour aller les chercher.

Cependant, avant que M. Clark s'absente, nous ferions bien de lui indiquer tout ce que nous désirons savoir.

Le sénateur Tremblay: Monsieur le président, peut-être que vous devriez demander l'avis du sénateur Stewart parce que c'est lui qui a posé ces questions. Cette solution vous convient-elle, monsieur le sénateur?

Le président: Monsieur le sénateur, qu'en pensez-vous?

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would be quite happy to have the figures some time tomorrow morning, Mr. Chairman.

The Chairman: Then we will carry on with the meeting, and tomorrow morning Mr. Clark will send to the clerk all the figures that were requested tonight. Our clerk will see that those are distributed to all members of the committee so that they have them in good time before the sitting of the Senate tomorrow at 2.

Mr. Lynn: Yes, Mr. Chairman. Mr. Clark begins working very early in the morning, and he will have them all ready to go. We will run them over to the clerk by courier.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could we proceed, Mr. Chairman? I thank Senator Tremblay.

In the years 1985-86 and 1986-87, there were also additional payments made. Why were those payments made? In the case of each year, what was the amount of additional payment to each of the recipient provinces?

Mr. Lynn: The payments in 1985-86 were as follows: Quebec, \$110 million; Manitoba, \$50 million; Nova Scotia, \$20 million; New Brunswick, \$20 million; Newfoundland, \$15 million; and Prince Edward Island, \$5 million. The amount for 1986-87 was \$65 million, and constituted a payment to Manitoba. Those amounts are identified precisely in Bill C-39, which was passed in mid-1985.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What was the basis of the calculation of those amounts?

Mr. Lynn: At the time, those amounts were calculated to ensure that the decline in the payment from 1984-85 to 1985-86 to any province would not be greater than 5 per cent; that is, that they would get at least 95 per cent of what they got in the previous year, but on the basis of the data and the calculation at that point, which was April of 1985. The precise amounts were determined then and they were lump sum, one-shot payments, with no provision to recalculate them subsequently.

I might just add, senator, that that was true of the provinces that were facing a decline. The other provinces, which were basically the Atlantic provinces, were given a per capita amount equal to that for Manitoba, Quebec and Nova Scotia. Three provinces were facing declines at that time, Nova Scotia, Quebec and Manitoba; so the amounts were determined to keep them at 95 per cent of the previous year. Then, Newfoundland, P.E.I. and New Brunswick were given a per capita amount equal to the per capita amount going to the first three provinces.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But they would not have been protected by the 95 per cent floor, the last group?

Mr. Lynn: They were not falling below the 95 per cent, but it was decided to give something to all of the provinces.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So it was kind of an *ex gratia* equalization for those?

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pourrais fort bien attendre à demain matin pour avoir ces chiffres, monsieur le président.

Le président: Dans ce cas, nous poursuivons la réunion et demain matin, M. Clark enverra au greffier toutes les données que nous lui aurons demandé ce soir. Le greffier veillera à ce qu'elles soient distribuées à tous les membres du comité qui pourront ainsi en prendre connaissance bien avant la séance du Sénat demain à 14 heures.

M. Lynn: Oui, monsieur le président. M. Clark commence à travailler très tôt le matin, et il vous préparera tout ce qu'il vous faut. Nous expédierons tout cela par messenger.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous pouvons continuer, monsieur le président? Je remercie le sénateur Tremblay.

Il y a eu également des paiements supplémentaires en 1985-1986 et 1986-1987. Pourquoi a-t-on fait ces paiements? Pour chacune des années, quel a été le montant supplémentaire versé à chacune des provinces bénéficiaires?

M. Lynn: En 1985-1986, les paiements ont été les suivants: Québec, 110 millions; Manitoba, 50 millions; Nouvelle-Écosse, 20 millions; Nouveau-Brunswick, 20 millions; Terre-Neuve, 15 millions; et l'Île-du-Prince-Édouard, 5 millions. En 1986-1987, un montant de 65 millions a été versé au Manitoba. Ces chiffres figurent tous dans le projet de loi C-39 adopté vers le milieu de 1985.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Sur quoi s'était-on fondé pour calculer ces montants?

M. Lynn: On avait voulu s'assurer à ce moment-là que la réduction des paiements pour chaque province pour 1985-1986 par rapport à 1984-1985, ne serait pas supérieure à 5 p. 100; en somme, chaque province obtiendrait au moins 95 p. 100 de ce qu'elle avait obtenu l'année précédente. Toutes ces données furent calculées en avril 1985, et une somme globale et finale fut versée aux provinces, sans possibilité de refaire les calculs par la suite.

Je pourrais même ajouter, monsieur le sénateur, que ceci valait pour les provinces qui allaient subir une réduction. Les autres provinces, essentiellement les provinces Atlantiques, obtinrent une somme par habitant égale à celles du Manitoba, du Québec et de la Nouvelle-Écosse. Ces trois provinces devaient subir une réduction de sorte que les montants ont été établis de manière à ce qu'elles reçoivent 95 p. 100 du montant de l'année précédente. Ensuite, Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick obtinrent un montant par habitant égal au même montant pour les trois autres provinces.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les trois dernières n'auraient pas été assurées de recevoir 95 p. 100?

M. Lynn: Elles n'auraient pas obtenu moins de 95 p. 100, mais on avait décidé de faire un versement à toutes les provinces.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour elles, ce fut une forme de péréquation à titre gracieux.

[Text]

Mr. Lynn: Well, in a sense, it was *ex gratia* to them all. There was no legal obligation to make such payments. A special piece of legislation had to be passed for all six.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us proceed to the question of the overpayments that are being forgotten by the bill. The amounts of those additional payments in 1985-86 and 1986-87 are not included in the amount of the overpayments, is that correct? Those sums are separate from the total of the overpayments?

Mr. Lynn: I am sorry, senator, I am not sure that I understand your question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying there were specific amounts in a separate statute for those two years, are you not?

Mr. Lynn: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But we are now talking about overpayments in those two years. Do I understand correctly that the amount of the additional payments in those two years is not included in what you now regard as overpayments?

Mr. Lynn: That is correct. As I say, they were lump sum, specially identified payments that were made, and that was the end of it. They are done and over with. They are not taken into account in any way in any subsequent calculations.

The Chairman: Senator Tremblay, did you have a question?

Senator Tremblay: I will wait until Senator Stewart has finished, Mr. Chairman.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At any time when the relevance is there, Senator Tremblay, please interrupt me.

Senator Tremblay: Are you talking about the census adjustment or the normal and regular adjustment which is taking place over the years?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am talking about what they regard as the overpayments as a result of the overestimate on the census, yes.

Senator Tremblay: That is one point. I think they have to be treated separately.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, yes. Mr. Lynn, could you put on record the value of this forgiveness of the census-based overpayments, on the assumption that there will be nothing subtracted from them? I know that they are net, but let us assume that it turns out that there is nothing to be subtracted. What would be the value for the six recipient provinces for each of those two years? What would be the value for one year, if you are calculating it on an annual basis?

Mr. Lynn: Mrs. Park can read off the numbers. Senators have probably heard the number \$270 million. That was the estimate we were talking about for the past few weeks, following the release of the preliminary census results in late January and February. As some senators may be aware, today Statistics Canada released the actual census figures. I think we have

[Traduction]

M. Lynn: En fait, ce fut un paiement à titre gracieux pour toutes ces provinces. Car ces paiements n'étaient pas prévus dans la loi, et il fallut voter une mesure législative en faveur des six provinces.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Passons maintenant aux paiements en trop que ne mentionne pas le projet de loi. Les paiements supplémentaires pour 1985-1986 et 1986-1987 ne sont pas inclus dans les paiements en trop, n'est-ce pas? Ces montants ne font pas partie du total des paiements en trop?

M. Lynn: Je m'excuse, monsieur le sénateur, mais je ne suis pas certain d'avoir bien compris.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que pour ces deux années, on avait prévu des montants déterminés dans une loi spéciale, n'est-ce pas?

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il est question des paiements en trop pour ces deux années. N'est-il pas vrai que les paiements supplémentaires pour ces deux années ne sont pas inclus dans les paiements en trop?

M. Lynn: C'est exact. Comme je l'ai dit, il s'agissait de versements globaux, des paiements spéciaux versés en une seule occasion. Il n'en serait tenu compte dans aucun autre calcul par la suite.

Le président: Sénateur Tremblay, avez-vous une question à poser?

Le sénateur Tremblay: Je vais attendre que le sénateur Stewart ait fini, monsieur le président.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Chaque fois que cela vaut la peine sénateur Tremblay, n'hésitez pas à m'interrompre.

Le sénateur Tremblay: Voulez-vous parler du rajustement qui fait suite au recensement ou du rajustement qui a lieu de temps à autres?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je veux parler des paiements en trop qui découlent d'une anticipation erronée des données du recensement.

Le sénateur Tremblay: C'est un aspect. Je crois qu'ils devraient être traités séparément.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr. Monsieur Lynn, pouvez-vous nous indiquer la valeur des paiements en trop résultant du recensement qui ne sont pas réclamés en supposant que rien n'y sera retranché? Je sais que ce sont des montants nets, mais supposons que rien ne leur sera retranché. Quelle serait la valeur pour les six provinces bénéficiaires pour chacune des deux années? Quelle serait la valeur pour un an, si vous faites vos calculs sur une base annuelle?

M. Lynn: M^{me} Park peut vous énumérer les chiffres. Les sénateurs ont sans doute entendu parler de 270 millions. C'était un chiffre estimatif avancé depuis quelques semaines après la publication des résultats provisoires du recensement, à la fin de janvier et au début de février. Aujourd'hui, vous le savez peut-être, Statistique Canada a publié les données défini-

[Text]

gone through them today and redone the numbers. As anyone who is familiar with equalization knows, the numbers change any time anybody sneezes at Statistics Canada, or anywhere else, so those numbers have changed slightly, although the general issue or the relevant provisions in the legislation have not changed. Perhaps Mrs. Park could give you the numbers as they stand today.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): These numbers represent the total of the two years taken together, do they?

Mrs. Park: The two years combined, yes. As of today, Newfoundland is \$37 million; Prince Edward Island is 2; Nova Scotia is 14, New Brunswick is 23; Quebec is 149; Manitoba—which does not have an overpayment, it has an underpayment, so we will automatically under the formula provide more to Manitoba in respect of those same two past years, which is 14; and Saskatchewan is 5. That makes a total of \$230 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The total is 230 instead of 270?

Mrs. Park: That is right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We were told, Mr. Chairman, that the bill could not be brought forward until late January because it was in January that the census figures became available. We are told today—and I have the evidence in my hand—that the census figures became available on April 13. It seems to me, Mr. Chairman—and I do not have to address the question to these witnesses—that the argument that we were given, regarding the date the bill was brought into Parliament, is not a very good argument. It is not a very good explanation, because it was known that the figures of the January estimate were likely to vary with sneezes and coughs out of Statistics Canada. They were not vital at all. They were not fundamental to this bill. The bill could have been brought in weeks earlier.

The Chairman: It is a political question. Perhaps Senator Doody will be able to provide the answer in the chamber tomorrow.

Senator Tremblay: Mr. Chairman, perhaps Senator Stewart could apply the question to 1982 as well as 1987. In 1982 the bill was introduced on March 19. I presume it was for the very reason that it was introduced on March 11 this year, namely, because they were waiting for some indication of the census data—to take account of that in 1982 as well as in 1987. Senator Stewart was asking the question in fact, if I understood him correctly. From the quotations you have given, the census data was not available before April of this year. That is a question of internal administration: How did they know before April, 1987, about the preliminary—I am speaking of this year, 1987.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are rephrasing my argument.

Senator Tremblay: Yes, I am rephrasing your argument. How did they know before April that the preliminary data from the census was available before March 11? That is one question, and you could get the answer. Going back to 1982, when they tabled the bill on March 19, my assumption is that

[Traduction]

tives. Nous avons refait les calculs aujourd'hui à partir de ces données. Tous ceux qui sont un peu au courant de la péréquation savent que les chiffres varient chaque fois qu'on jette un coup d'œil du côté de Statistique Canada en autres, de sorte que ces chiffres ont légèrement changés, mais cependant les dispositions de la loi restent les mêmes. Peut-être que M^{me} Park pourrait vous donner les derniers chiffres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ces chiffres représentent le total pour les deux années, n'est-ce pas?

Mme Park: Oui, les deux années réunies. Aujourd'hui même, pour Terre-Neuve c'est 37 millions; pour l'Île-du-Prince-Édouard, 2; pour la Nouvelle-Écosse 14; pour le Nouveau-Brunswick 23; pour le Québec 149; pour le Manitoba—ce dernier n'a pas reçu de paiement en trop, il lui en manque plutôt, de sorte que le Manitoba recevra davantage pour les deux dernières années, soit 14 millions; pour la Saskatchewan c'est 5. Au total 230 millions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le total est 230 au lieu de 270?

Mme Park: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On nous avait dit, monsieur le président, que le projet de loi ne pourrait être présenté avant la fin de janvier parce que c'était en janvier que les données du recensement étaient connues. Et voilà que l'on nous dit aujourd'hui—et j'en ai la preuve entre les mains—que les données du recensement ont été publiées le 13 avril. J'en déduis, monsieur le président—et cela ne concerne pas les témoins—que ce qu'on nous a dit au sujet de la date de présentation du projet de loi, n'était pas exact. L'explication laisse à désirer parce que l'on savait que les chiffres de janvier seraient modifiés dès que Statistique Canada se mettrait à éternuer. Ces données n'étaient vraiment pas nécessaires et le projet de loi aurait pu être présenté depuis des semaines.

Le président: C'est une question de politique. Le sénateur Doody pourra peut-être nous fournir la réponse demain, au Sénat.

Le sénateur Tremblay: Monsieur le président, le sénateur Stewart pourrait poser la même question pour 1982 comme pour 1987. En 1982, le projet de loi a été présenté le 19 mars. Je suppose que c'était la même raison qu'on l'a présenté le 11 mars cette année c'est-à-dire parce qu'on attendait de connaître les données du recensement pour en tenir compte cette année-là comme cette année-ci. C'est ce que veut savoir le sénateur Stewart si j'ai bien compris. D'après vous, les données du recensement n'étaient pas disponibles avant avril cette année. C'est une question administrative. Connaissait-on les données provisoires avant avril cette année?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous reprenez mon raisonnement.

Le sénateur Tremblay: Oui, je reprends votre raisonnement. Comment savait-on avant avril que les données provisoires du recensement étaient disponibles avant le 11 mars? Il faudrait obtenir une réponse à cette question. En 1982, le projet de loi avait été déposé le 19 mars, et je suppose que l'on attendait de

[Text]

they were waiting for the same data. Maybe it was not known before March 19.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think there is some misunderstanding between Senator Tremblay and myself. I will put it this way, and the officials can correct my understanding if I am wrong. It is my understanding that the equalization is based on a formula and if there is no major change from one five-year period to another then the census is a standard input and is really irrelevant to the operation of the program. It may be very relevant to the Minister of Finance, but it became important in the case of this particular bill because there were these census-based overpayments—and I believe there was no such parallel back in 1982.

Mr. Lynn: No; there were overpayments in 1982.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Which were forgiven, on the basis of the 1981 census figures.

Mr. Lynn: Yes. The 1981 census came out roughly around the same date, and they were forgiven in the corresponding bill of 1982.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Were they roughly of the same magnitude?

Mr. Lynn: We have those. It was \$226 million. They were much larger for the Atlantic provinces, and Quebec was underpaid rather than overpaid. There were differences in the distribution.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. So you are saying that the government waited until it had the preliminary estimate. That implies that if the estimate had been very much higher, they might not have gone ahead with the overpayment.

Senator Tremblay: The same way in the two years, 1982 and 1987. But, of course, the figures did not work the same way. They were different. It is according to the mobility of people.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But, Mr. Chairman, perhaps, since Senator Tremblay has been helpful, he will explain why the census figures were relevant in 1982 and why they are relevant in 1987? If you are going to forgive whatever it is, and you really do not know what it is, then, it seems to me, that the census figures are irrelevant—except that they give a little assurance to the Minister of Finance as to how big the bill is going to be.

Senator Tremblay: So you are making a case against 1982 also.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Tremblay: That is the point. Perhaps the witnesses can answer that. How is it that we do take account of census figures in 1982?

Senator Doody: This is an ongoing debate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, Senator Tremblay is being so helpful.

Senator Doody: It seems to me that the place for a debate is in the chamber tomorrow and not here. I think, Mr. Chairman,

[Traduction]

connaître les mêmes données. Peut-être qu'elles ne l'étaient pas avant le 19 mars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je crois qu'il y a malentendu entre le sénateur Tremblay et moi-même. Voici ce que je pense et les témoins pourront m'éclairer au besoin. La péréquation est basée sur une formule et s'il n'y a pas de changement majeur d'une période quinquennale à l'autre, le recensement est un outil courant et n'entre pas en ligne de compte dans l'application du programme. Cela intéresse sans doute le ministre des Finances, mais dans le cas présent c'est important à cause des paiements en trop résultant du recensement—et sauf erreur, la chose ne s'est pas produite en 1982.

M. Lynn: Non, il y a eu des paiements en trop en 1982.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qui ont été effacés, en tenant compte des données du recensement de 1981.

M. Lynn: Oui. Les données du recensement de 1981 ont été publiées à peu près en même temps, et les paiements en trop n'ont pas été pris en considération dans la loi de 1982.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Étaient-ils à peu près du même ordre?

M. Lynn: Ils s'élevaient à 26 millions. Ils étaient beaucoup plus considérables pour les provinces atlantiques et pour le Québec il y avait un manque à gagner. Il y avait eu des écarts dans la répartition.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Parfait. Vous nous dites donc que le gouvernement a attendu de connaître les résultats provisoires. Si ceux-ci avaient été beaucoup plus élevés, il n'y aurait peut-être pas eu de paiement en trop.

Le sénateur Tremblay: Il en est de même pour les deux années 1982 et 1987. Naturellement, les chiffres ne sont pas les mêmes. A cause de la mobilité de la population.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, peut-être que le sénateur Tremblay pourra nous expliquer pourquoi les données du recensement entraient en ligne de compte en 1982 comme en 1987? Si on est prêt à ne pas considérer les paiements en trop mais qu'on en ignore l'importance, il me semble donc que les données du recensement ne servent pas à grand chose—sauf qu'elles permettent au ministre des finances de connaître l'importance des sommes qu'il aura à verser.

Le sénateur Tremblay: Alors vous critiquez également ce qui s'est passé en 1982.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Tremblay: Voilà la question. Peut-être que les témoins peuvent nous dire pourquoi on a tenu compte des données du recensement en 1982?

Le sénateur Doody: C'est un débat qui n'en finit pas...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Tremblay nous est d'un précieux secours.

Le sénateur Doody: Il me semble que cette question devrait être débattue demain au Sénat, mais pas ici. Monsieur le prési-

[Text]

that we should try to get on with the meeting, with all respect to all of the participants. Senator Stewart is looking for information and Senator Tremblay keeps answering him.

Senator Tremblay: I am sorry.

The Chairman: Please continue, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Tremblay has said that the question to which I have finally come is a good one; so I will try to repeat it. In 1982, and now in 1987, the bill comes in rather late.

The Chairman: In the two years?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In both of those years. When Mr. Hockin was before the committee in the other place he said this:

The first payment would normally be due on April 16 and the second on April 22. April 16 does not have to be a target date. Before then it will be necessary to complete all stages of House and Senate consideration, pass the regulations and issue the cheques. It might be hard to reach that date, but this is when it would normally be expected by the provinces.

That is a pretty laid-back description of the urgency. I read that only because it relates to the timing of the bill, and 1982 does not seem to have been any earlier. If the preliminary census figures, which become available in January, cannot be the basis of a firm calculation; if it is known that the hard figures are going to come out some time early in April, then what is the point of not coming ahead with the bill earlier, so that we do not have the minister pleading before the committee of the other place that perhaps it will be impossible to get the bill through in time for the cheques to be issued?

Mr. Lynn: Mr. Chairman, may I add one piece of information? There is not a great deal of difference, in most cases, between the preliminary and the final. We knew that there would be some differences, because on the basis of the preliminary material we had to make some estimates about the missing elements, in effect, or the elements that Stats Canada had not finalized. But on the basis of previous census we knew that the preliminary are pretty close; that, in fact, you can identify the specific items which they do not have. For example, this year they did not have some of the estimates of population on some of the Indian reservations. We knew that they were going to make those estimates and include them, so we were able to make our own estimates at the time preliminary ones came out to compensate. For example, the preliminary estimates for Newfoundland showed overpayments of \$35 million and the final estimate was \$37 million. For Prince Edward Island it was \$3 million and \$2 million, Nova Scotia, \$21 million and \$14 million, New Brunswick \$26 million and \$23 million, Quebec \$174 million and \$149 million, Manitoba \$15 million and \$14 million, Saskatchewan \$11 million and \$5 million. In terms of developing a policy as to forgiveness or going ahead and making the recoveries, our view was that the preliminary numbers would tell us what the ball park figures would be. Indeed, these numbers will change slightly by the time the

[Traduction]

dent, pour rendre justice à tous les participants, je crois que nous devrions poursuivre l'étude. Le sénateur Stewart cherche à se renseigner et le sénateur Tremblay s'empresse de lui répondre.

Le sénateur Tremblay: Je m'en excuse.

Le président: Continuez, je vous en prie, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Selon le sénateur Tremblay, j'ai enfin trouvé la question qu'il fallait poser; je vais donc la répéter. En 1982, tout comme en 1987, le projet de loi est présenté en retard.

Le président: Pour les deux années?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour les deux années. Devant le comité de l'autre endroit, M. Hockin a dit ceci:

Le premier paiement serait normalement échu le 16 avril et le deuxième le 22 avril. Mais le 16 n'est pas nécessairement une date cible. Il faudra d'abord que le projet franchisse toutes les étapes à la Chambre des communes et au Sénat, que les règlements soient rédigés et que les chèques soient émis. Il serait difficile de respecter cette date, mais pourtant les paiements sont dus aux provinces à partir de ce moment-là.

Cela semble être une description à l'envers de l'urgence. J'ai lu ce passage parce qu'il concerne le moment choisi pour déposer le projet de loi, et il en fût de même semble-t-il en 1982. Si les données provisoires du recensement qui sont connues en janvier ne peuvent servir à des calculs définitifs; si l'on sait que les données définitives paraîtront au début d'avril, pourquoi alors ne pas présenter le projet de loi plus tôt, ce qui nous éviterait d'entendre le ministre se plaindre devant le comité de l'autre endroit qu'il sera impossible d'adopter le projet de loi assez tôt pour que les chèques soient envoyés à temps?

M. Lynn: Monsieur le président, je voudrais préciser une chose. Dans la plupart des cas, il n'y a pas beaucoup de différence entre les données provisoires et les données définitives. Nous savions qu'il y aurait des différences, car à partir des données préliminaires nous avons évalué les données définitives de Statistique Canada. Mais nous savions par expérience que les données provisoires étaient assez justes; qu'il est possible d'établir ce qui manque aux données provisoires. Par exemple, cette année, il manquait quelques données démographiques pour certaines réserves indiennes. Nous savions qu'ils allaient en tenir compte dans leurs estimations et nous avons fait nos propres estimations au moment où furent connues les données provisoires. C'est ainsi que les estimations provisoires concernant Terre-Neuve concluaient à des paiements en trop de 35 millions et que les données finales donnaient 37 millions. Pour l'île du Prince-Édouard, ce fut respectivement 3 et 2 millions, pour la Nouvelle-Écosse, 21 et 14 millions, le Nouveau-Brunswick 26 et 23 millions, le Québec 174 et 149 millions, le Manitoba 15 et 14 millions, la Saskatchewan 11 et 5 millions. Quant à décider s'il faut renoncer aux paiements en trop ou les réclamer, nous croyons que les données provisoires devraient nous indiquer quelles seraient les données définitives. En fait, il y a très peu de variation par rapport aux calculs définitifs

[Text]

final calculations are made, because of the interplay with some of the other inputs into the formula.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How relevant are those figures at all, if you are going to forgive the overpayment and you have a pretty good idea of what the ball park figure is? Since you are not striving for precision, why wait?

Mr. Lynn: We did not know that they were under count. It could have been the other way. It could have been over count or it could have varied dramatically from province to province.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you have an "if" clause in your bill. If there is an overpayment it will be forgiven.

Mr. Lynn: I can only say that I think that the minister and the government would want to see what the ball park was going to be like beforehand.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that figure was available at about the end of January. We have equalization in another program, the Established Programs Financing Program. However, this is really an entirely separate account from the equalization which takes place with regard to tax points in the EPF, is that correct?

Mr. Lynn: To determine the EPF payments, the total entitlement is calculated and from that is subtracted the value of the tax points. Then you further subtract the value of equalization in respect of those tax points. The balance is the cash payment. The EPF associated with the EPF tax points is taken into account in determining the cash payment for EPF. It is built into the basic equalization formula and is, in effect, paid through the basic equalization payments. Is that clear? The amount of equalization relating to the EPF tax points is kind of a notional calculation that is done to calculate the cash payment under EPF. But since those tax points are part of provincially owned source revenues, they are automatically built into the basic equalization formula.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is the point of clause 12 of the bill and why?

Mr. Lynn: This clause is as a result of a request from the Secretary of State. In 1982 an amendment was made to the act instructing the Secretary of State to make an annual report on post-secondary education. A date was set for that report to be published. I believe it was the beginning of February. The Secretary of State has done two reports now, and has found that in both years it was very tight compiling the data from Statistics Canada to prepare the report. The report is made public after quite substantive consultation or comment from the provinces. They simply find this deadline very tight and ask that it be moved to the end of the fiscal year.

Mrs. Park: I understand that much of the problem arises from the need to get data from the province which the provinces could not supply in time for the report. Of course, they have their own cycles during the winter, and it is during the preparation of their budgets that a lot of this material is gathered.

[Traduction]

parce que toutes sortes de données entrent en ligne de compte dans la formule.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelle est l'utilité de ces données si vous êtes prêt à renoncer aux paiements versés en trop et que vous avez une bonne idée des données finales? Puisque vous ne cherchez pas à être extrêmement précis, pourquoi attendre?

M. Lynn: Nous ne savions pas que les chiffres étaient sous-estimés. C'aurait pu être le contraire, il pourrait y avoir eu surévaluation ou bien les chiffres auraient pu varier sensiblement d'une province à l'autre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En somme, c'est une question hypothétique. S'il y a des paiements en trop, ils ne seront pas réclamés.

M. Lynn: Tout ce que je peux dire c'est que le ministre et le gouvernement veulent savoir de quel ordre seraient les chiffres définitifs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et ces chiffres étaient disponibles vers la fin de février. Il existe un autre programme de péréquation, le financement des programmes établis. Cependant, le projet à l'étude est totalement différent de la péréquation sous forme de points d'impôt prévue dans les programmes établis, n'est-ce pas?

M. Lynn: Dans le cas des programmes établis, on calcule les montants globaux et ensuite on retranche la valeur des points d'impôt. Ensuite on soustrait encore la valeur de la péréquation relativement à ces points d'impôt. Le reste représente le paiement en espèce. Pour déterminer le paiement en espèce on tient compte des points d'impôt dans le contexte du FPE. Il en est tenu compte dans la formule de base de la péréquation et cela est inclus dans les paiements de base. Est-ce que c'est clair? Le montant de la péréquation par rapport aux points d'impôt est une sorte de calcul théorique effectué pour établir le montant des versements en espèce. Étant donné que ces points d'impôt sont une source de revenu pour les provinces, il en est tenu compte automatiquement dans la formule de base de la péréquation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel est l'objet de l'article 12 du projet de loi?

M. Lynn: Cet article fait suite à une requête du secrétaire d'État. En 1982, on avait modifié la loi pour demander au secrétaire d'État de présenter un rapport annuel sur l'enseignement postsecondaire. On avait précisé la date où le rapport devait être publié. Je crois que c'était au début de février. Ayant déjà préparé deux rapports, le secrétaire d'État a constaté qu'il avait eu bien peu de temps pour compiler les données de Statistique Canada. Son rapport est publié après de longues consultations avec les provinces. Le ministre ayant constaté que le délai était insuffisant il a demandé de le prolonger jusqu'à la fin de l'année financière.

Mme Park: Une bonne partie du problème provient du fait que les données doivent être obtenues des provinces qui ne pouvaient les fournir à temps. Bien entendu, elles ont leurs propres cycles pendant l'hiver et l'essentiel des données sont recueillies à l'occasion de la préparation de leur budget. C'est pour cette

[Text]

ered. It is for that reason as well as the compilation of federal data that prompted the change.

Senator Tremblay: Mr. Chairman, I am trying to understand Senator Stewart's line of questioning. Senator Stewart's questioning would suggest that even the previous administration or the present administration should forget about the date of the census and about when the census data comes available. In fact, he is suggesting that they should wait until after the definitive data comes available and not base any policy on preliminary data.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I don't think that that is what I am saying. It seems to me that the census data, whether it be preliminary data or final data, is probably irrelevant to the forgiveness of the overpayment decision. If there was a possibility that it would be a very surprising figure, I can see the Minister of Finance saying, "Hold up, I want to know within a few million dollars how we are talking about." But if we are not talking about large sums of money, then that data is probably irrelevant. On the other hand, if it is relevant—and there may be reasons for why it is relevant of which I am not cognizant—then perhaps it would be better if this five year renewal came, not the spring following the census but perhaps a year or even two years later.

Senator Tremblay: Which would mean that you would refer to the previous census. In other words the 1981 census would be used for 1987-88. You are just delaying the process.

The Chairman: Honourable senators, we are back to where we were before, a discussion between Senator Tremblay and Senator Stewart. Let us carry on with the witnesses, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you. Currently the program is based on a five-province standard as distinct from the old national average standard. Do you calculate the difference between the present formula and the national average formula to show the difference if the old formula still applied?

Mr. Lynn: We could, yes senator.

Senator Tremblay: What was the status in 1982?

Mr. Lynn: Senator, in 1982 when the change was made from the national average to the five-province standard, there was a broadening of the revenue base at the same time. You referred to the national resource revenues taking 100 per cent rather than 50 per cent, and the remaining proportion of municipal revenues was taken into account.

However, with the present revenue coverage, do you want to see the difference between the five province and the ten-province standard? We can do that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, and I do not have to have those figures tomorrow morning because I do not think it is really relevant to the exercise.

Mr. Lynn: No, that is easily calculated.

[Traduction]

raison que l'on a demandé de repousser la date ainsi que pour permettre la compilation des données fédérales.

Le sénateur Tremblay: Monsieur le président, j'essaie de comprendre à quoi veut en venir le sénateur Stewart. D'après les questions qu'il pose, le gouvernement précédent, ou même le gouvernement actuel, ne devait pas tenir compte de la date du recensement ni de la parution des données du recensement. D'après lui, on ne devrait fonder aucune politique sur les données provisoires et attendre plutôt que les données définitives soient connues.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas ce que je dis. Il me semble que les données du recensement, qu'elles soient préliminaires ou finales, n'ont probablement aucun rapport avec la décision de ne pas prendre en considération les paiements en trop. S'il y avait un risque que le montant soit très différent de ce à quoi nous nous attendons, j'imagine que le ministre des Finances nous dirait: «Un instant, je veux savoir de combien nous parlons, à quelque millions de dollars près». Mais s'il ne s'agit pas de sommes importantes, ces données ne sont probablement pas pertinentes. En revanche, si elles le sont—il peut y avoir des raisons que je ne connais pas—il vaudrait peut-être mieux que le renouvellement quinquennal arrive, non pas au printemps qui suit le recensement, mais peut-être un ou même deux ans plus tard.

Le sénateur Tremblay: Ce qui voudrait dire qu'on se baserait sur le recensement précédent. Autrement dit, on utiliserait le recensement de 1981 pour l'année 1987-1988. Vous ne faites que retarder le processus.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes revenus au même point que tout à l'heure, une discussion entre le sénateur Tremblay et le sénateur Stewart. Poursuivons avec les témoins, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci. Le programme se base actuellement sur une norme de cinq provinces par opposition à l'ancienne norme fondée sur la moyenne nationale. Calculez-vous la différence entre la formule actuelle et la formule de la moyenne nationale pour déterminer combien cela représenterait si l'ancienne formule s'appliquait toujours?

M. Lynn: Oui, sénateur, nous pourrions le faire.

Le sénateur Tremblay: Quelle était la situation en 1982?

M. Lynn: Sénateur, en 1982, lorsqu'on est passé de la moyenne nationale à la norme de cinq provinces, on a en même temps élargi l'assiette des revenus. Vous avez parlé du fait qu'on avait pris en considération 100p. 100 plutôt que 50p. 100 des revenus des ressources naturelles, ainsi que la proportion restante des revenus des municipalités.

Toutefois, dans le contexte de l'assiette actuelle, voulez-vous savoir la différence entre la norme de cinq provinces et celle de dix provinces? Nous pouvons la calculer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais vous n'êtes pas obligé de me donner les chiffres demain matin parce que je ne crois pas que cela ait réellement à voir avec notre propos.

M. Lynn: Non, c'est facile à calculer.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but for an understanding of the program, I think it would be good to have that kind of information.

Mr. Lynn: We will have that tomorrow morning with the other material.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that about \$1 billion?

Mr. Lynn: That is in the area of \$1 billion.

The Chairman: Is Mr. Clark agreed that we will have that tomorrow morning?

Mr. Lynn: Yes. He does not need much sleep. He will get all of the information tonight.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are told that the recipient provinces are going to get more and more money, and we are told the money has gone up constantly. In 1984-85, it was \$84.68 billion; then in 1985-86, it was \$5 billion; in 1986-87, \$5.3 billion; 1987-88, \$5.6 is estimated. Then for 1988-89, it will be \$5.9 billion. My question is this: These are in current dollars. There was a reference earlier this evening to real dollars. I assume that means dollars which take inflation into account. Do you make a calculation that takes inflation for any other such gauge of what is called inflation into account?

Mr. Lynn: Not normally, senator. We work in current dollars. I am not sure what, indeed, would be the most appropriate deflator to use or to measure inflation for a program like that. There are a number of measures of inflation. The Consumer Price Index, obviously, which measures the change in the value of a basket of goods that the average family buys. Then there is the implicit deflator for the gross national expenditure, which is the broadest measure of inflation. It can be done. Indeed, Stats Canada might have some indices on a basket of provincial government expenditures. I am not sure. We have not had any reason to do that.

Each year we calculate what they are going to get, and that is what they get. There is no further analysis required beyond that. However, if one can identify an appropriate deflator, one could put them into constant dollars.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Again, Mr. Chairman, I am in no great hurry for those figures but I think it would be valuable to have them.

Let me get a reaction if I may to this point: I look at this Stats Canada published today on population distribution, and I see that the four Atlantic provinces have declined from a total of 10.4 per cent of the population in 1961 to 8.9 per cent in 1986. That census figure is relevant to the graph on equalization growth. Our populations are going down, yet in terms of current dollars, the amount of equalization payments increases. This implies that the base payment is higher.

Mr. Lynn: Yes, the per capita deficiencies.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais pour bien comprendre le programme, j'estime qu'il serait bon de disposer de ce genre de renseignement.

M. Lynn: Nous vous le donnerons demain matin avec les autres documents.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce environ 1 milliard de dollars?

M. Lynn: Oui, plus ou moins un milliard de dollars.

Le président: M. Clark accepte-t-il de nous fournir ces renseignements pour demain matin?

M. Lynn: Oui. Comme il n'a pas besoin de beaucoup de sommeil, il réunira toutes les données ce soir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On nous dit que les provinces bénéficiaires obtiendront de plus en plus d'argent et que les sommes en cause ne cessent d'augmenter. En 1984-1985, c'était 4,68 milliards de dollars; en 1985-1986, c'était 5 milliards; en 1986-1987, 5,3 milliards; en 1987-1988, on estime que ce sera 5,6 milliards. Et pour 1988-1989, ce sera 5,9 milliards de dollars. Ma question est celle-ci: il s'agit de dollars courants. On a parlé, plus tôt ce matin, de dollars constants. J'imagine qu'il s'agit de dollars qui tiennent compte de l'inflation ou de toute autre mesure de ce qu'on appelle l'inflation?

M. Lynn: Pas habituellement, sénateur. Nous travaillons avec des dollars courants. De fait, je ne suis pas certain de savoir quel serait le meilleur déflateur à utiliser pour mesurer l'inflation dans un programme comme celui-là. Il existe un certain nombre d'outils pour mesurer l'inflation. Il y a évidemment l'indice des prix à la consommation, qui mesure la variation dans la valeur d'un panier d'épicerie acheté par la famille moyenne. Il y a aussi le déflateur implicite de la dépense nationale brute, qui est la méthode la plus générale de calculer l'inflation. Cela peut se faire. De fait, Statistique Canada a peut-être calculé certains indices concernant les dépenses des gouvernements provinciaux; je n'en suis pas certain. Quant à nous, nous n'avions aucune raison de le faire.

Chaque année, nous calculons ce que les provinces vont obtenir, et c'est ce qu'elles obtiennent. Il n'y a pas d'autres analyses à faire. Toutefois, si on pouvait trouver un déflateur approprié, on pourrait convertir ces chiffres en dollars constants.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Encore une fois, monsieur le président, je ne suis pas pressé d'obtenir ces chiffres mais je crois qu'il serait très utile de les obtenir.

Que pensez-vous de ceci: j'examine les données publiées aujourd'hui par Statistique Canada sur la répartition de la population, et je vois que la population des quatre provinces de l'Atlantique est passée de 10,4 p. 100 de la population totale du pays en 1961 à 8,9 p. 100 en 1986. Ces chiffres sont tirés du graphique sur la croissance de la péréquation. Notre population diminue et pourtant, en dollars courants, le montant des paiements de péréquation s'accroît. Cela signifie que le paiement de base est plus élevé.

M. Lynn: Oui, les paiements d'appoint par tête.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The population is declining, yet the bottom line is increasing. Therefore the base payment has to be increasing.

Mr. Lynn: Yes, the per capita deficiency.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Per capita deficiency, yes.

Mr. Lynn: In absolute terms, it is increasing. However, do not forget if you are talking about the period from 1961 to 1986, we went through a whole growth period there. The absolute per capita deficiency could be increased—and here I am speculating about that—but I am not sure that that implies that, in relative terms, it is declining. We would have to look at those figures, senator.

Mr. Clark: I think the deficiencies tend to decrease to the extent that the equalization share of population of some equalization-receiving provinces is going down. Certainly, if you look at broad indicators such as personal income per capita and gross domestic product per capita, the Atlantic provinces are not becoming worse off; they have shown some improvements over the 25-year span, but their equalization has been going up—in other words, their absolute population has been growing and the revenues subject to equalization have been increasing very rapidly.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, the absolute population is not the important thing; it is the percentage within the 10 provinces. In other words, their percentage of total population within those provinces.

Mr. Clark: It used to be that with the national average standard. It is slightly different with the five-province standard. You must compare their share of the population with the share of the standard provinces. It does not make a great deal of difference.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but if that share is dropping, as it is, and yet the product is increasing, the value of the tax resource at the standard must be increasing. Am I wrong?

Mr. Clark: It seems to me that the main thing that drives the growth of the equalization program is the revenues to be equalized, and they are something like \$85 billion per year. However, if you go back to 1961, I do not know what they would have been at that time, but probably \$5 billion or something. They were very much lower.

Mr. Lynn: Yes. We would have to do some analysis but there is one quick way of mathematical formulation—in other words of putting the formula, and it is easier understood with the national average. It gets a little tricky with the five-province standard but basically with the national average formula, the equalization payment to a recipient province is equal to the product of the total revenues in Canada times the difference between a province's share of population and its share of base. You are suggesting that their share of the population is going down, but the total revenues of the provinces are taking a much greater share of income now. Over that period, taxes have

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La population décline, et pourtant la ligne de base augmente. C'est pourquoi le paiement de base doit augmenter aussi.

M. Lynn: Oui, le paiement d'appoint par tête.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est cela.

M. Lynn: En chiffres absolus, ces paiements augmentent. Toutefois, n'oubliez pas que si nous parlons de 1961 à 1986, la croissance a été très forte pendant cette période. Le paiement d'appoint net par tête pourrait augmenter—je dis cela par hypothèse—mais je ne suis pas certain que cela implique qu'il décroisse en chiffres relatifs. Nous devrions examiner ces chiffres, sénateur.

M. Clark: Je crois que les paiements d'appoint ont tendance à accroître dans la mesure où la proportion des paiements de péréquation attribués à la population de certaines provinces bénéficiaires diminue. Il est certain, si vous examinez les grands indicateurs comme le revenu personnel par tête et le produit intérieur brut par tête, que la situation des provinces de l'Atlantique n'empire pas; elle s'est améliorée quelque peu depuis 25 ans, mais les paiements de péréquation qu'elles touchent ont augmenté—autrement dit, leur nombre d'habitants s'est accru et leurs revenus assujettis à la péréquation ont augmenté très rapidement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ce n'est pas le nombre d'habitants qui est important; c'est son pourcentage à l'intérieur des 10 provinces. Autrement dit, c'est la proportion que représente la population de ces provinces par rapport à la population totale du pays.

M. Clark: C'était cela lorsqu'on utilisait la norme relative à la moyenne nationale. C'est légèrement différent avec la norme de cinq provinces. On doit comparer la proportion de leur population graphique à celle des provinces de référence. La différence n'est pas bien grande.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais si cette proportion décroît, comme c'est le cas actuellement, et même si le produit augmente, la valeur de la ressource fiscale au niveau de la norme doit augmenter. Ai-je tort?

M. Clark: Il me semble que ce qui est le principal facteur de croissance du programme de péréquation, ce sont les revenus qui font l'objet des paiements, qui atteignent quelque 85 milliards de dollars par an. Toutefois, si vous remontez à 1961, je ne sais pas ce qu'ils auraient été à l'époque, mais c'est probablement de l'ordre de 5 milliards de dollars, c'est-à-dire bien inférieurs.

M. Lynn: Il faudrait vérifier cela mais c'est une façon rapide de faire le calcul—en d'autres mots, d'appliquer la formule, et il est plus facile de comprendre en utilisant la moyenne nationale. C'est un peu plus délicat si on utilise de norme de cinq provinces, mais fondamentalement, avec la formule de la moyenne nationale, les paiements de péréquation à une province bénéficiaire égalent le produit des revenus totaux au Canada multiplié par la différence entre sa part de la population et sa part de l'assiette des revenus. Vous laissez entendre que leur proportion de la population totale diminue mais que les revenus totaux de ces provinces représentent maintenant

[Text]

gone up dramatically, so that the total provincial revenues of all provinces has gone up. That would tend to increase the equalization payments to all provinces, even if their share of population were going down, and even if their share of the base were constant. If the involvement of all provinces in the delivery of services increased dramatically—and certainly from 1961 it did. I think we can all recall the growth of provincial programs during the 1960s. I am thinking of the large social programs, the construction of highways, and all of the taxes associated with that. There was also growth in the 1960s of the sales taxes and the gasoline taxes. That is when they really came into their own and moved up to the rates they are at now. It was during the 1960s that they got deeply into the income tax field.

We can look into this. We can identify those three components I have mentioned to see what their relative change has been, but it could very well be that the growth in revenues, because of the growing involvement of provinces, would yield an increase in equalization even though the province's share of population was decreasing.

The problem with the base is that we would have to do some kind of a weighted average of their share.

Why I was a little concerned about your question at the beginning was that if one looks at the broader base—for example, a province's share of personal income, or GDP relative to the national average—they have been drifting up, perhaps not as much as we would have liked to see them drift up, but they have been drifting up over that period of time.

That question is a little more complex than some of the others. We would have to do some kind of analysis and calculation. We would be quite happy to do that. I do not guarantee that we will have that for you at 9 o'clock in the morning, but we will undertake to do something on that and get back to you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I know that there are members of the committee who are familiar with what I am going to ask, but I think it would be beneficial to have on the record of the committee, since we are re-enacting the legislation, what the floor guarantees are at three stages. What qualifies a province to be at 95 per cent as distinct from 85 per cent? What are the criteria? Could we have that explained?

Mr. Lynn: It depends on the province's fiscal strength. This is found in clause 3 of the bill. There is no change in the floors, basically, from the current arrangement. A province is entitled to a 95 per cent floor if its fiscal capacity is 70 per cent or lower than the national average. A province is entitled to a 90 per cent floor if its fiscal capacity is between 70 and 75 per cent of the national average. This is the measure of fiscal capacity as calculated for equalization under the formula. A province is entitled to an 85 per cent floor if its fiscal capacity

[Traduction]

une partie beaucoup plus élevée des revenus. Au cours de la période, les impôts ont augmenté considérablement, ce qui fait que les revenus totaux de toutes les provinces ont augmenté. Cela tendrait à faire augmenter les paiements de péréquation à toutes les provinces, même si leur part de la population diminue et si leur part de l'assiette des revenus reste constante. Si la participation de l'ensemble des provinces dans la prestation des services s'est accrue considérablement... et cela a certainement été le cas depuis 1961. Nous nous souvenons de l'expansion qu'ont connue les programmes provinciaux durant les années 1960. Je pense aux grands programmes sociaux, à la construction d'autoroutes et à tous les impôts qui étaient nécessaires pour les financer. On a également assisté, pendant cette période, à la majoration de la taxe de vente et de la taxe sur l'essence. C'est à cette époque que les provinces ont pris en charge leur fiscalité et ont adopté les taux d'imposition qu'elles pratiquent maintenant. C'est durant cette période aussi qu'elles ont occupé massivement leur champ de compétence en matière d'impôt sur le revenu.

Nous pouvons examiner cela. Nous pouvons relever les trois composantes que j'ai citées pour déterminer leurs différences relatives, mais il se pourrait très bien qu'en raison de la participation de plus en plus grande des provinces, la croissance des revenus se traduise par une augmentation des paiements de péréquation, même si la part de la population d'une province donnée a diminué.

Le problème que présente cette assiette de revenus, c'est que nous devrions établir une certaine forme de moyenne pondérée de leur part.

La raison pour laquelle votre question me préoccupait au début était que lorsque l'on examine une assiette plus large—par exemple, la part d'une province dans le revenu personnel ou dans le PIB par rapport à la moyenne nationale—elle a augmenté, peut-être pas autant que nous l'aurions aimé, mais elle a augmenté pendant cette période.

Cette question est un peu plus complexe que certaines des autres. Nous devrions faire quelques analyses et calculs supplémentaires, ce que nous ferions avec plaisir. Je ne vous garantis pas les résultats pour 9 heures demain matin, mais nous ferons les calculs et vous aurez les chiffres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je sais que certains membres du comité connaissent bien le sujet de ma prochaine question, mais je crois qu'il serait profitable, puisque nous adoptons de nouveau une loi sur les accords fiscaux, de faire consigner officiellement ce que sont les garanties minimales aux trois niveaux. Qu'est-ce qui rend une province admissible à un paiement de 95 pour cent par rapport à 85 pour cent? Quels sont les critères? Est-ce qu'on peut nous expliquer cela?

M. Lynn: Cela dépend de la capacité financière d'une province. On trouve cela à l'article 3 du projet de loi. Fondamentalement, les paiements minimums ne subissent aucun changement par rapport aux arrangements actuels. Une province a droit à un paiement minimum de 95 pour cent si sa capacité financière est d'au plus 70 pour cent de la moyenne nationale. Elle a droit à un paiement minimum de 90 pour cent si sa capacité financière se situe entre 70 et 75 pour cent de la moyenne nationale. Il s'agit de la mesure de la capacité finan-

[Text]

is greater than 75 per cent. A province gets 95 per cent if it has a low capacity—that is, below 70 per cent.

That is to recognize that the poorer provinces, because of their having a lower fiscal capacity, are less able to withstand the drop, so they have a higher floor.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, those are the questions I had in mind.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Doody: I have one question for the sake of the record. Does the equalization formula have 32, 33, 38 or 39 components now?

Mrs. Park: It has 38 or 32, depending on whether you count the subcategories for natural resources.

Senator Doody: The office consolidation lists 33 if you include succession duties, but there are others caught in somewhere else.

Mr. Lynn: We actually use the alphabet. I can tell you that the categories go from "A" to "CC".

Senator Tremblay: Mr. Chairman, my question is general in one sense, but specific in another sense. Perhaps the question was dealt with before I arrived. With respect to clause 1, I do not see any change of substance.

With respect to clause 2, that is simply a change of date.

Respecting clause 3, could you tell me whether there are any changes of substance, or are these changes of technique?

I see that there are only 19 clauses in the bill, including the clause relating to the date the legislation comes into force, so there are really only 18 clauses.

Do any of those clauses contain changes of substance?

Mr. Lynn: Do you want to go through it clause by clause?

Senator Tremblay: The committee generally goes through legislation clause by clause before it makes a report. My feeling is that there are no changes of substance from the 1982 legislation.

Mr. Lynn: We can go through this on a clause-by-clause basis. Beforehand, let me say that of the 19 clauses there are a considerable number that are delete dead sections of the legislation. There are minor changes, such as the one changing the date, and the one for the reporting of the post-secondary education study. There are some clauses extending the date, and one for the stabilization program.

Senator Tremblay: I would like to have this clause by clause, with the permission of the committee.

The first two clauses contain no significant changes.

Mr. Lynn: That is right.

Senator Tremblay: What about clause 3?

[Traduction]

cière calculée aux fins des paiements de péréquation selon la formule. Une province a droit à un paiement minimum de 85 pour cent si sa capacité financière est supérieure à 75 pour cent. Elle obtient 95 pour cent si sa capacité est inférieure—c'est-à-dire en deçà de 70 pour cent.

Cela a pour but de reconnaître le fait que les provinces pauvres, qui ont une capacité financière inférieure, sont moins en mesure de supporter la baisse des paiements. C'est pourquoi elles ont un paiement minimum plus élevé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, voilà les questions que je voulais poser.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doody: J'en ai une pour les fins du compte rendu. La formule de péréquation a-t-elle 32, 33, 38 ou 39 composantes maintenant?

Mme Park: Elle en a 38 ou 32, selon la façon dont vous compter les sous-catégories relatives aux ressources naturelles.

Le sénateur Doody: La codification administrative énumère 33 si on inclut les droits de succession, mais il y en a d'autres ailleurs.

M. Lynn: En fait, nous utilisons l'alphabet. Je peux vous dire que les catégories vont de «A» à «CC».

Le sénateur Tremblay: Monsieur le président, ma question est d'ordre général dans un sens, mais particulière dans un autre. On y a peut-être répondu avant mon arrivée. En ce qui concerne l'article 1, je ne vois aucune modification de fond.

En ce qui concerne l'article 2, c'est simplement un changement de date.

Pour ce qui est de l'article 3, pourriez-vous me dire s'il s'agit de changements de fond, ou de changements de technique?

Je constate qu'il y a que 19 articles dans ce projet de loi, y compris celui de son entrée en vigueur, ce qui fait qu'il n'y en a que 18.

Y a-t-il des dispositions de ce projet de loi qui contiennent des modifications de fond?

M. Lynn: Voulez-vous l'examiner article par article?

Le sénateur Tremblay: En général, le comité étudie le projet de loi article par article avant de faire rapport. Je crois qu'il n'y a aucun changement de fond par rapport à la loi de 1982.

M. Lynn: Nous pouvons l'étudier article par article. Auparavant, permettez-moi de dire que sur les 19 articles, il y en a un bon nombre qui ne font que supprimer des articles périmés de la loi. Il s'agit de modifications mineures, comme un changement de date, le report de l'étude sur l'enseignement postsecondaire. Certains articles reportent des dates, et un concerne le programme de stabilisation.

Le sénateur Tremblay: Avec la permission du comité, j'aimerais obtenir cela article par article.

Les deux premiers articles ne contiennent aucun changement majeur.

M. Lynn: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: L'article 3?

[Text]

Mr. Lynn: This is to provide the phase in.

Mrs. Park: This is a new clause and provides for the technical adjustments, which are actually implemented through regulation, to be adopted over a two-year period.

In other words, it gives the minister the authority to pay.

Senator Tremblay: In other words, there are no technical changes, which would mean an increase for the provinces, as those increases are being phased in over a two-year period instead of being implemented in the first year.

Mrs. Park: That is right.

Senator Tremblay: That is the meaning of clause 3?

Mrs. Park: Yes.

Clause 3(2) removes one of the revenue sources listed in the previous act.

Senator Tremblay: Which source?

Mrs. Park: Succession duties.

Senator Tremblay: Why?

Mrs. Park: Because they are no longer significant enough to be listed as a separate source.

Senator Tremblay: What about clause 3(3)?

Mrs. Park: That maintains the current floor system with minor clarifications.

Senator Tremblay: Meaning there are no substantial changes?

Mrs. Park: No.

Senator Tremblay: What about clause 4?

Mr. Lynn: That repeals some dead sections.

Mrs. Park: These are the three-year transition payments that were authorized in 1982 and which are now dropped.

Senator Tremblay: What about clause 5?

Mrs. Park: This is to renew the ceiling provision which was introduced in 1982, together with the .

Senator Tremblay: It was done in 1982?

Mrs. Park: That's right.

Senator Tremblay: There has been no change in that respect?

Mrs. Park: There is a small adjustment to assure that if it ever did apply that it would apply on a per capita basis.

Mr. Lynn: We think that is fair.

Senator Tremblay: That is not a substantial change.

Mr. Lynn: No.

Mrs. Park: It is a technical adjustment.

Mr. Lynn: But it makes it fair. If it applied on an equal per capita basis rather than in proportion to their equalization.

[Traduction]

M. Lynn: C'est une disposition transitoire.

Mme Park: C'est un nouvel article qui prévoit l'adoption, sur une période de deux ans, d'ajustements techniques qui seront de fait mis en œuvre par règlements.

En d'autres mots, cet article donne au ministre le pouvoir de verser les paiements de péréquation.

Le sénateur Tremblay: Autrement dit, il n'y a pas de modification d'ordre technique qui se traduirait par une augmentation des paiements en faveur des provinces, étant donné que les augmentations sont réparties sur une période de deux ans au lieu d'être mises en œuvre intégralement au cours de la première année.

Mme Park: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: C'est le sens de l'article 3?

Mme Park: Oui.

Le paragraphe 3(2) élimine des sources de revenu énumérées dans la loi précédente.

Le sénateur Tremblay: C'est-à-dire?

Mme Park: Les droits de succession.

Le sénateur Tremblay: Pourquoi?

Mme Park: Parce qu'ils ne sont plus assez importants pour être énumérés comme une source distincte.

Le sénateur Tremblay: Et au sujet du paragraphe 3(3)?

Mme Park: Il maintient le système actuel des paiements minimaux avec quelques éclaircissements mineurs.

Le sénateur Tremblay: Ce qui veut dire qu'il n'y a aucun changement majeur?

Mme Park: Non.

Le sénateur Tremblay: Et l'article 4?

M. Lynn: Il abroge certains articles périmés.

Mme Park: Il s'agit des paiements de transition triennaux autorisés en 1982 qui sont maintenant éliminés.

Le sénateur Tremblay: Et l'article 5?

Mme Park: Il vise à renouveler la disposition relative aux montants maximum introduite en 1982, en même temps que . . .

Le sénateur Tremblay: Cela a été fait en 1982?

Mme Park: C'est cela.

Le sénateur Tremblay: Il n'y a eu aucune modification à cet égard?

Mme Park: Un petit ajustement pour s'assurer que si jamais cette disposition s'applique, elle s'appliquera selon une formule par habitant.

M. Lynn: Nous estimons que c'est équitable.

Le sénateur Tremblay: Il n'y a pas de changement majeur.

M. Lynn: Non.

Mme Park: il s'agit d'un ajustement technique.

M. Lynn: Par souci d'équité. Si le plafond est appliqué de façon égale par habitant plutôt que proportionnellement à la péréquation.

[Text]

Senator Tremblay: Clause 4, then.

Mr. Lynn: This extends the time frame of the stabilization program.

Senator Tremblay: Just a change of date.

Mrs. Park: Change of dates, yes.

Senator Tremblay: Change of date. Next is clause 5.

Mr. Lynn: Clause 5 contains some of the stabilization program changes.

Senator Tremblay: Do not explain too much, I just want to know if there are changes of substance there.

Mrs. Park: There are changes of clarification as to how the act would apply. There were some ambiguities in the previous legislation and most of the stabilization legislation is in nature of a clarification as to the application of the act.

Senator Tremblay: Clarification. Clause 5(1) covers 6(1) in the previous bill; there is no change in clause 5(1) is there?

Mrs. Park: Clause 5(1) and (2) is the same thing.

Mr. Lynn: Yes, it clarifies the revenues to be taken into account in equalization.

Senator Tremblay: Okay. Senator Stewart, please stop us if you are not satisfied with the answer that they are giving to me.

Clause 5(3)?

Mrs. Park: It is the same thing, it is a clarification as to how we adjust provincial revenues.

Senator Tremblay: Clause 5 (4)?

Mrs. Park: Clause 5(4) is a clarification with respect to the definition of revenues subject to stabilization.

Senator Tremblay: Again, clarification. Is it the same thing with all the rest of clause 5.

Mrs. Park: Yes.

Mr. Lynn: Clause 2(1) is to correspond with the contracting out arrangements.

Mrs. Park: That's right.

Senator Tremblay: They are technical clarifications again?

Mrs. Park: Yes.

Mr. Lynn: Very much so.

Senator Tremblay: Clause 5(3)?

Mrs. Park: It is also a clarification as to how we treat provincial revenues, in this case, provinces which are in and out of the tax collection so, again, it is a clarification.

Mr. Lynn: So we treat them all the same way.

Senator Tremblay: Same thing. And clause 5(4)?

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: L'article 4.

M. Lynn: Il prolonge la durée du programme de stabilisation.

Le sénateur Tremblay: Simplement un changement de date.

Mme Park: Un changement de dates, oui.

Le sénateur Tremblay: Un changement de date. Le prochain article est l'article 5.

M. Lynn: Cet article contient certains des changements apportés au programme de paiements de stabilisation.

Le sénateur Tremblay: N'en dites pas trop, je veux simplement savoir si les modifications de fond ont été apportées.

Mme Park: Des éclaircissements ont été apportés aux modalités d'application de la loi. La mesure précédente comportait certaines ambiguïtés et la majeure partie de la Loi de stabilisation vise à en éclaircir les modalités d'application.

Le sénateur Tremblay: Éclaircir. Le paragraphe 5(1) concerne le paragraphe 6(1) du projet de loi précédent; mais il n'y a aucun changement au paragraphe 5(1), n'est-ce pas?

Mme Park: Les paragraphes 5(1) et (2) sont identiques.

M. Lynn: Oui, ces dispositions précisent les revenus dont il doit être tenu compte dans la péréquation.

Le sénateur Tremblay: D'accord. Sénateur Stewart, n'hésitez pas à nous interrompre si vous n'êtes pas satisfait des réponses qu'on nous donne.

Le paragraphe 5(3)?

Mme Park: C'est la même chose; ce paragraphe apporte des éclaircissements au sujet du rajustement des revenus provinciaux.

Le sénateur Tremblay: Le paragraphe 5(4)?

Mme Park: Ce paragraphe apporte des précisions à la définition des revenus qui font l'objet des paiements de stabilisation.

Le sénateur Tremblay: Il s'agit encore une fois d'éclaircissements. C'est la même chose pour tout le reste de l'article 5.

Mme Park: Oui.

M. Lynn: Le paragraphe 2(1) correspond aux accords d'impartition.

Mme Park: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Il s'agit encore une fois d'éclaircissement d'ordre technique?

Mme Park: Oui.

M. Lynn: Très bien.

Le sénateur Tremblay: Le paragraphe 5(3)?

Mme Park: Ce paragraphe apporte aussi des éclaircissements quant à la façon dont sont traités les revenus provinciaux, dans ce cas ceux des provinces qui ont conclu ou non des accords de perception fiscale; donc, dans ce cas également il s'agit d'éclaircissements.

M. Lynn: Nous les traitons donc tous de la même façon.

Le sénateur Tremblay: De la même façon. Et le paragraphe 5(4)?

[Text]

Senator Kelly: Could I intervene at this point? The witnesses gave the general answer dealing with all clause 5 that this was clarification, correction and cleaning up.

Mr. Lynn: Perhaps what I might say is that the stabilization program has been in for a number of the arrangements—the five-year programs. We never had occasion to make payments under it until 1982-83 when British Columbia was hit severely by a recession and made an application. That was our first experience with having to go through and actually doing the calculations to make the year-over-year comparisons. As a result of that, we encountered a number of difficulties with the legislation, things that we had not anticipated because we had never had experience with it. Virtually all of these relate to that. What we did with B.C. is we identified these and we worked them out and made a deal with them. We undertook in the next amendment to take them into account and make it much more manageable. So it is a better program. It was difficult to administer when we had to administer it; now it is much better.

Senator Tremblay: Where is what you are telling us about located in terms of sections?

Mr. Lynn: All the subparagraphs of clause 6.

Senator Tremblay: We were on clause 5. Are we through clause 5? I would like very much to have a general explanation, but I want to have a careful look at all clauses.

Mr. Lynn: Clauses 5 and 6 deal with stabilization.

Senator Tremblay: But we were on clause 5 up to now.

Mr. Lynn: Okay.

Senator Tremblay: But clause 6 refers to the old bill, the 1977 bill, does it? Clause 5 amends clause 6 of the old bill, does it?

Mrs. Park: Yes.

Senator Tremblay: Maybe that is clause 6 that you are referring to.

Mr. Lynn: Correct.

Senator Tremblay: Am I correct?

Mr. Lynn: Yes, I am sorry.

Senator Tremblay: So in your clause 6 of the old bill is where what you have been telling us is located?

Mr. Lynn: That is correct; that's right.

Mrs. Park: That's right.

Senator Tremblay: Where is it located?

Mr. Lynn: The old clauses?

Senator Tremblay: I do not know; you were the one who used clause 6 and it was clause 6 of the old bill.

Mr. Lynn: In the old bill.

Senator Tremblay: Clause 5 of this bill refers to clause 6 of the 1977 bill?

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Puis-je intervenir à ce sujet? Les témoins ont tous répondu que l'article 5 éclaircit, corrige, allège le texte.

M. Lynn: Le programme de stabilisation s'est appliqué à un certain nombre d'accords, les programmes quinquennaux. Nous n'avions jamais eu l'occasion d'effectuer des paiements en vertu de ces programmes avant 1982-1983, alors que la Colombie-Britannique a été durement frappée par une récession et a fait une demande. Nous avons eu alors à faire pour la première fois les calculs nécessaires à l'établissement de comparaisons d'une année à l'autre. Il en est résulté un certain nombre de difficultés avec la loi, des choses que nous n'avions pas prévues parce que le cas était sans précédent. Presque toutes les difficultés proviennent de là. Dans le cas de la Colombie-Britannique, nous avons identifié les difficultés, nous avons travaillé à les résoudre et nous sommes parvenus à un accord avec la province. Nous avons fait en sorte, dans la modification suivante, d'en tenir compte et de faciliter grandement la gestion du programme. Le programme est donc amélioré. Il était difficile à administrer, mais sa gestion est maintenant beaucoup plus facile.

Le sénateur Tremblay: Quels articles traitent de ce dont vous nous parlez?

M. Lynn: Il s'agit des alinéas de l'article 6.

Le sénateur Tremblay: Nous étions à l'article 5. En avons-nous fini? J'aimerais beaucoup avoir une explication générale, mais je veux aussi étudier attentivement toutes les dispositions.

M. Lynn: Les articles 5 et 6 concernent la stabilisation.

Le sénateur Tremblay: Mais jusqu'à maintenant nous étions à l'article 5.

M. Lynn: D'accord.

Le sénateur Tremblay: Mais l'article 6 fait référence à l'ancien projet de loi, celui de 1977, n'est-ce pas? L'article 5 amende l'article 6 de l'ancien projet de loi, n'est-ce pas?

Mme Park: Oui.

Le sénateur Tremblay: Vous faites peut-être référence à l'article 6.

M. Lynn: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Ai-je raison?

M. Lynn: Oui, je m'excuse.

Le sénateur Tremblay: Donc, ce dont vous nous parliez se trouve à l'article 6 de l'ancien projet de loi?

M. Lynn: Oui, c'est cela.

Mme Park: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Où est-ce?

M. Lynn: Les anciens articles?

Le sénateur Tremblay: Je ne sais pas; c'est vous qui avez parlé de l'article 6 et il s'agissait de l'article 6 de l'ancien projet de loi.

M. Lynn: Dans l'ancien projet de loi...

Le sénateur Tremblay: L'article 5 du présent projet de loi concerne l'article 6 du projet de loi de 1977?

[Text]

Mr. Lynn: In the old act, Part II was fiscal stabilization payments to provinces. Clause 5 was a short section simply giving the minister authority to make the payments. Clause 6—and it had a number of subparagraphs—spelt out how the calculations were to be made.

Senator Tremblay: You mean subparagraph—

Mr. Lynn: Old clause.

Senator Tremblay: Old clause.

Mr. Lynn: Old clause 6 subparagraphs (1), (2), (3), (4), (5) and (6) all related to the calculations of the stabilization program. Most of those are being amended in clause 5 of the bill.

Senator Tremblay: Okay. That is where it is located.

We go to clause 6 of this bill.

Mr. Lynn: Okay. Clause 6 simply extends the provincial personal income tax revenue guarantee for five years; it is an extension to this.

Senator Tremblay: Okay. Clause 7.

Mr. Lynn: Sorry, let me go back a bit. As Ms. Park has pointed out, there is one change which is of more substance and that is subparagraph 5(7). Previously, the stabilization program was a straight grant program. The province became eligible and calculated what the decline in their revenues was from one year to another.

Senator Tremblay: You are referring to this \$60 amount?

Mr. Lynn: Yes.

Senator Tremblay: Okay.

Mr. Lynn: The \$60 per capita grant and everything above that will be an interest-free loan repayable. The \$60 was based on the B.C. experience.

Senator Tremblay: Okay. I am satisfied with that. This is on subparagraph (7) of the old bill under the present subparagraph (7) of this present bill. Is that it? So we go to clause 6.

Mr. Lynn: Okay, clause 6 is the same.

Senator Tremblay: No comments there. Clause 7 no problem, no change.

Mr. Lynn: They are all deletions. Clauses 7, 8, 9, 10, 11 are deleting the reference to dead provisions.

Senator Tremblay: Clause 8 of this bill is the same thing, Part V have all been repealed.

Mr. Lynn: They are all dead sections.

Senator Tremblay: Okay, clause 9?

Mr. Lynn: Dead section.

Senator Tremblay: No change there?

Mrs. Park: No.

Mr. Lynn: Yes, dead section.

Senator Tremblay: Clause 10?

[Traduction]

M. Lynn: Dans l'ancienne loi, la Partie II concernait les paiements de stabilisation fiscale aux provinces. L'article 5 était un court article qui autorisait simplement le ministre à effectuer des paiements. L'article 6, qui comporte un certain nombre de paragraphes indiquait comment effectuer les calculs.

Le sénateur Tremblay: Vous voulez dire le paragraphe . . .

M. Lynn: L'ancien article.

Le sénateur Tremblay: L'ancien article . . .

M. Lynn: Les paragraphes (1), (2), (3), (4), (5) et (6) de l'ancien article 6 concernent tous les calculs relatifs au programme de stabilisation. La plupart sont modifiés par l'article 5 du projet de loi.

Le sénateur Tremblay: D'accord. Il s'agit de cet article.

Passons à l'article 6 du projet de loi.

M. Lynn: D'accord. L'article 6 prolonge simplement de cinq ans la garantie de revenu de l'impôt sur le revenu personnel provincial; il s'agit d'un prolongement.

Le sénateur Tremblay: D'accord. L'article 7.

M. Lynn: Excusez-moi, j'aimerais revenir un peu en arrière. Comme l'a dit M^{me} Park, il y a une modification plus importante, le paragraphe 5(7). Auparavant, le programme de stabilisation était un programme de subvention directe. La province devenait admissible et calculait la baisse de ses revenus d'une année à l'autre.

Le sénateur Tremblay: Vous faites allusion au montant de 60 \$?

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Tremblay: D'accord.

M. Lynn: La subvention de 60 \$ par personne et tout montant supérieur devient un prêt sans intérêt remboursable. Le montant de 60 \$ était basé sur le cas de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Tremblay: D'accord. Je suis satisfait. Cela figure au paragraphe 7 de l'ancien projet de loi, le paragraphe 7 de l'actuel projet de loi. Est-ce exact? Passons maintenant à l'article 6.

M. Lynn: D'accord, l'article 6 est le même.

Le sénateur Tremblay: Aucun commentaire. Aucun problème dans le cas de l'article 7, aucun changement.

M. Lynn: Il s'agit de suppressions. Les articles 7, 8, 9, 10 et 11 suppriment la référence aux dispositions caduques.

Le sénateur Tremblay: L'article 8 du projet de loi est identique, la Partie V a été abrogée au complet.

M. Lynn: Ce sont tous des articles caducs.

Le sénateur Tremblay: D'accord, l'article 9?

M. Lynn: Caduc.

Le sénateur Tremblay: Aucun changement dans ce cas?

Mme Park: Non.

M. Lynn: D'accord, article caduc.

Le sénateur Tremblay: L'article 10?

[Text]

Mr. Lynn: Dead section.

Mrs. Park: Dead.

Senator Tremblay: Clause 11?

Mr. Lynn: Dead section.

Senator Tremblay: Clause 11?

Mr. Lynn: Dead section.

Senator Tremblay: Clause 12?

Mr. Lynn: Clause 12 is to postpone the date for up to two months of the post-secondary education report.

Senator Tremblay: This is what you just asked about. Clause 13 and 14?

Mr. Lynn: Clauses 13 and 14 repeal provisions which have become obsolete.

Senator Tremblay: Clause 14?

Mr. Lynn: Clause 14 is similar.

Senator Tremblay: Clause 15?

Mr. Lynn: Under the reciprocal taxation program, we are carrying it on; there is no change. However, the lawyer suggested that we rewrite the first section. It is purely legal.

Senator Tremblay: Okay, clause 16?

Mr. Lynn: Clause 16 is clarifying the authority of the Minister of Finance to enter into reciprocal taxation agreements.

Senator Tremblay: Those are about the agreements?

Mr. Lynn: They are about the agreements and they are renewed; there are no concerns.

Senator Tremblay: Okay.

Mr. Lynn: This is the program where we pay provincial sales tax.

Senator Tremblay: Okay. Clause 17? There is something new there, that is the forgiveness clause we just discussed.

Mr. Lynn: That goes way back to 1977, that is a dead clause as well.

Senator Tremblay: Clause 17 of this bill is the forgiveness clause.

Mr. Lynn: We are slipping it in as forgiveness.

Senator Tremblay: What about Clause 18?

Mr. Lynn: This is an old program that is now dead. It is being deleted. The provinces have agreed that we drop it. Payments are now down to \$200.00. This goes back to tax reform of 1972.

Senator Tremblay: Do you still maintain your evaluation of what is contained in this bill, that is, that there are no significant changes except for the forgiveness clause?

Mr. Lynn: Yes. Essentially, we are continuing the old program and improving it. We are also getting rid of dead sections and introducing the relevant forgiveness clause. There is also

[Traduction]

M. Lynn: Caduc.

Mme Park: Caduc.

Le sénateur Tremblay: A l'article 11?

M. Lynn: Caduc.

Le sénateur Tremblay: L'article 11?

M. Lynn: Caduc.

Le sénateur Tremblay: L'article 12?

M. Lynn: L'article 12 reporte jusqu'à deux mois la date du rapport sur l'enseignement postsecondaire.

Le sénateur Tremblay: Vous venez de vous informer à ce sujet. Les articles 13 et 14?

M. Lynn: Les articles 13 et 14 abrogent des dispositions désuètes.

Le sénateur Tremblay: L'article 14?

M. Lynn: L'article 14 est semblable.

Le sénateur Tremblay: L'article 15?

M. Lynn: En vertu du programme de réciprocité fiscale, nous conservons cet article; il n'y a aucun changement. Toutefois, l'avocat a suggéré de le reformuler, mais il s'agit d'une préoccupation d'ordre purement juridique.

Le sénateur Tremblay: D'accord, l'article 16?

M. Lynn: L'article 16 apporte des précisions quant au pouvoir du ministre des Finances de conclure des accords de réciprocité fiscale.

Le sénateur Tremblay: Il s'agit d'accords?

M. Lynn: Il s'agit d'accords, et ceux-ci sont renouvelés; il n'y a aucun problème.

Le sénateur Tremblay: D'accord.

M. Lynn: Il s'agit du programme dans le cadre duquel nous payons la taxe de vente provinciale.

Le sénateur Tremblay: D'accord. L'article 17? Cet article contient quelque chose de nouveau; il s'agit des dispositions de remission dont nous venons de discuter.

M. Lynn: Cela remonte à 1977; cet article est également caduc.

Le sénateur Tremblay: L'article 17 du projet de loi est l'article de remission.

M. Lynn: Nous l'avons intégré au projet de loi à ce titre.

Le sénateur Tremblay: Est l'article 18?

M. Lynn: Il s'agit d'un programme désuet. Il est supprimé. Les provinces en ont accepté l'abandon. Les paiements ne sont maintenant plus que de 200 \$. Cela remonte à la réforme fiscale de 1972.

Le sénateur Tremblay: Conservez-vous la même opinion au sujet du contenu du projet de loi, à savoir qu'on y trouve aucune modification importante, sauf l'article de remission?

M. Lynn: Oui. Essentiellement, nous maintenons l'ancien programme et nous l'améliorons. Nous nous débarrassons également d'articles caducs et nous intégrons l'article de remission. Il y a également la modification concernant le prêt fon-

[Text]

the change regarding the \$60.00 per capita land loan on stabilization. That is pretty well it.

We are probably making fewer changes this time than we did any time in the past.

Senator Tremblay: I am satisfied with the answers I have just received from the witness.

The Chairman: Are there any further questions?

Although this is a study of the subject matter of this bill we have gone through it clause by clause. The witnesses have undertaken to produce some answers to us by tomorrow morning.

It only remains for me to thank our witnesses for appearing before us this evening.

Mr. Lynn: If there are no more questions, we will be happy to leave you to your deliberations.

I have had occasion to meet with you a number of times and I have always enjoyed it. You all have a deep interest and lots of experience with the programs so it is always a pleasure to meet and discuss them with you. Thank you very much.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

cier de 60 \$ par habitant au titre de la stabilisation. Tout cela est très bien.

Nous avons sans doute apporté moins de changements cette fois-ci que jamais auparavant.

Le sénateur Tremblay: Je suis satisfait des réponses du témoin.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Bien qu'il s'agisse d'une étude de la teneur du projet de loi, nous l'avons examiné article par article. Les témoins ont promis de nous donner des réponses demain matin.

Il me reste à remercier les témoins d'avoir comparu ce soir.

M. Lynn: S'il n'y a plus de questions, nous serons heureux de vous laisser à vos délibérations.

J'ai eu la possibilité de vous rencontrer un certain nombre de fois et je m'en suis toujours réjoui. Vous manifestez beaucoup d'intérêt et possédez une expérience approfondie en ce qui concerne les programmes et il me fait toujours plaisir de vous rencontrer et de discuter avec vous. Merci beaucoup.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

APPENDIX "NF-10A"

EQUALIZATION ENTITLEMENTS, BY PROVINCE, 1981-82 TO 1987-88

(\$ millions)

	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	MAN.	SASK.	TOTAL
--	-------	--------	------	------	------	------	-------	-------

BASIC EQUALIZATION

(Entitlements produced by the formula based upon per capita differences in fiscal capacity)

1981-82	427	107	528	445	2,490	399	-	4,396
1982-83	460	105	483	445	2,400	269	-	4,162
1983-84	539	112	505	508	2,628	333	-	4,625
1984-85	582	118	515	545	2,539	383	-	4,682
1985-86	652	131	585	595	2,639	422	-	5,024
1986-87	671	140	606	623	2,680	441	136	5,297
1987-88	732	151	654	669	2,783	469	142	5,600

THREE YEAR TRANSITIONALEQUALIZATION

(Payments to ease transition to new formula introduced in 1982-83)

1982-83	4	13	91	43	382	170	-	703
1983-84	-	13	100	9	348	133	-	603
1984-85	-	11	105	-	535	97	-	748

SUPPLEMENTARY EQUALIZATION

(Fixed amount payments authorized under separate legislation.)

1985-86	15	5	20	20	110	50	-	220
1986-87	-	-	-	-	-	65	-	65

FEBRUARY 18, 1982 PROJECTION OF EQUALIZATION ENTITLEMENTS
FOR 1982-83, 1983-84 AND 1984-85

(Millions of Dollars)

Fiscal Year	Type of Equalization	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Man.	Total
1982-83	Basic formula	522	124	606	490	2,467	349	4,558
	Transitional	-	-	-	-	85	82	167
	Total	522	124	606	490	2,552	431	4,725
1983-84	Basic formula	588	140	693	554	2,825	401	5,201
	Transitional	-	-	-	-	-	56	56
	Total	588	140	693	554	2,825	457	5,257
1984-85	Basic formula	651	156	775	616	3,143	443	5,783
	Transitional	-	-	-	-	-	27	27
	Total	651	156	775	616	3,143	470	5,810

Note: Total may not add owing to rounding.

APPENDICE «NF-10A»

DROITS DE PÉRÉQUATION PAR PROVINCE, 1981-82 À 1987-88

(en millions de dollars)

T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	QUE.	MAN.	SASK.	TOTAL
-------	----------	-------	-------	------	------	-------	-------

PÉRÉQUATION DE BASE

(Il s'agit des droits obtenus par l'application de la formule de péréquation fondée sur les écarts de capacité fiscale)

1981-82	427	107	528	445	2,490	399	-	4,396
1982-83	460	105	483	445	2,400	269	-	4,162
1983-84	539	112	505	508	2,628	333	-	4,625
1984-85	582	118	515	545	2,539	383	-	4,682
1985-86	652	131	585	595	2,639	422	-	5,024
1986-87	671	140	606	623	2,680	441	136	5,297
1987-88	732	151	654	669	2,783	469	142	5,600

PÉRÉQUATION DITE DE TRANSITION

(Il s'agit des paiements de transition versés au cours des trois premières années d'application de la nouvelle formule introduite en 1982-83)

1982-83	4	13	91	43	382	170	-	703
1983-84	-	13	100	9	348	133	-	603
1984-85	-	11	105	-	535	97	-	748

PÉRÉQUATION DITE SUPPLÉMENTAIRE

(Il s'agit de paiements fixes versés en vertu d'une loi distincte)

1985-86	15	5	20	20	110	50	-	220
1986-87	-	-	-	-	-	65	-	65

PROJECTION DU 18 FÉVRIER 1982 DES DROITS DE PÉRÉQUATION
DE 1982-83, 1983-84 ET 1984-85

(en millions de dollars)

Exercice	Type de Péréquation	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Man.	Total
1982-83	Péréquation de base	522	124	606	490	2,467	349	4,558
	Transition	-	-	-	-	85	82	167
	Total	522	124	606	490	2,552	431	4,725
1983-84	Péréquation de base	588	140	693	554	2,825	401	5,201
	Transition	-	-	-	-	-	56	56
	Total	588	140	693	554	2,825	457	5,257
1984-85	Péréquation de base	651	156	775	616	3,143	443	5,783
	Transition	-	-	-	-	-	27	27
	Total	651	156	775	616	3,143	470	5,810



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. J. H. Lynn, Director General, Federal-Provincial Relations Division;
Ms. Anne Park, Director, Federal-Provincial Relations Division;
Mr. D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division.

Du ministère des Finances:

M. J. H. Lynn, directeur général, Division des relations fédérales-provinciales;
M^{me} Anne Park, directrice, Division des relations fédérales-provinciales;
M. D. H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-87

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, May 6, 1987

Le mercredi 6 mai 1987

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

"With leave of the Senate,

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 6, 1987
(20)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cools, Haidasz, Kelly, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Everett and Molson. (2)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General;

Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

From the Department of Finance:

Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

The Chairman invited an opening statement from Mr. Dye, following which he and Mr. Elkin answered questions.

The Committee recessed at 7:05 p.m.

The Committee resumed at 7:10 p.m.

Mr. Hartt responded to questions.

At 8:15 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 MAI 1987
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cools, Haidasz, Kelly, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Everett et Molson. (2)

Également présent du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Bureau du Vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, Vérificateur général;

M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Du ministère des Finances:

M. Stanley Hartt, sous-ministre.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité poursuit son étude des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le président invite M. Dye à faire une déclaration préliminaire, après laquelle ce dernier, en compagnie de M. Elkin, répond aux questions.

Le Comité fait une pause à 19 h 05.

La séance reprend à 19 h 10.

M. Hartt répond aux questions.

À 20 h 15, la séance se poursuit à huis clos.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 6, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the second meeting of this committee to examine the main estimates for the fiscal year 1987-88. The Auditor General, Mr. Kenneth Dye is here. He will be followed by Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister, Finance. I understand that Mr. Dye has an opening statement. I would like him to read his statement, and then we will proceed with questions.

Mr. Kenneth Dye, Auditor General: Thank you, Mr. Chairman. It is certainly a pleasure to once again appear before your committee. I read your report and recommendations on tax expenditures and I am delighted that they address some of the issues that are of concern to me.

When I appeared before your committee in May last year, I advised you that there was going to be a chapter in our 1986 report to the House of Commons that would contain an examination of the accountability of the compliance issues that grow out of the use of tax expenditures.

Chapter 4 was that report on income tax expenditures. The chapter is concerned with tax programs that are delivered through the income tax system and those which are designed to affect taxpayer behaviour. These programs are comparable to direct spending programs that provide special subsidies to certain groups or activities. We focused on four fundamental issues associated with such income tax expenditures.

We examined the risks associated with using the tax system as a vehicle for delivering programs. Our examination led us to conclude that the Income Tax Act is a high-risk statute to use for delivering programs.

We examined the management process and reviewed two tax programs: the Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP) and the Multiple-Unit Residential Building (MURB) programs. We concluded that because the Department of Finance does not subject tax programs to appropriate pre-implementation and post-implementation procedures, it does not adequately manage tax-delivered programs.

We examined how certain Crown corporations have made use of the tax system. We concluded that Crown corporations that are technically defined as taxable Canadian corporations are able to bypass the normal parliamentary budgetary process and obtain funds through the tax system.

We examined the adequacy and quality of the information presented to Parliament. We concluded that Parliament receives inadequate information on tax expenditures to carry out its twin roles of considering proposed legislation and holding the government accountable for the use of public funds.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 mai 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice terminé le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la deuxième fois que notre comité se réunit pour examiner le budget des dépenses pour l'année financière 1987-1988. Nous avons avec nous aujourd'hui le vérificateur général, M. Kenneth Dye. Ensuite nous entendrons M. Stanley Hartt, sous-ministre des Finances. Je crois que M. Dye va d'abord nous lire une déclaration préliminaire après quoi nous passerons aux questions.

M. Kenneth Dye, vérificateur général: Je vous remercie monsieur le président. C'est sûrement avec plaisir que je me retrouve avec vous aujourd'hui. J'ai lu votre rapport ainsi que vos recommandations sur les dépenses fiscales qui portent précisément sur certaines questions qui m'intéressent.

La dernière fois que je suis venu témoigner, en mai l'an dernier, je vous avais dit que notre rapport à la Chambre des communes pour 1986 examinerait les questions de responsabilité de gestion et de conformité à la loi qui découlent des dépenses fiscales.

Le chapitre 4 de notre rapport traitait justement des dépenses fiscales. Il y est question des différents programmes fiscaux appliqués au moyen du régime fiscal et ceux qui visent à modifier le comportement des contribuables. Ces programmes sont comparables aux programmes de dépenses directes qui visent certains groupes ou certaines activités. Nous avons insisté particulièrement sur quatre aspects importants des dépenses fiscales.

Nous avons examiné les risques que comportent l'utilisation du régime fiscal pour appliquer les programmes. Nous en avons conclu qu'on courait des risques élevés à se servir de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous avons examiné les mécanismes de gestion de deux programmes en particulier, le Régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) et les programmes des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Nous en avons conclu que parce que le ministère des Finances ne soumettait pas ces programmes fiscaux aux procédures d'examen avant et après leur mise en œuvre, il était incapable de bien les gérer.

Nous avons examiné de quelle manière certaines sociétés de la Couronne utilisaient le régime fiscal. Nous avons conclu que ces sociétés, qui sont dans la pratique des sociétés canadiennes imposables, échappent à l'examen budgétaire parlementaire et reçoivent une aide financière grâce au régime fiscal.

Nous avons examiné ce que valaient les informations présentées au Parlement. Nous avons conclu que le Parlement n'était pas suffisamment renseigné sur les dépenses fiscales pour qu'il puisse jouer son double rôle qui consiste à examiner les mesures législatives et à tenir le gouvernement responsable de la façon dont il utilise les deniers publics.

[Text]

We presented examples in the chapter and in other reports to show what can and has happened because of weaknesses we found. You will recall our audit notes on the Scientific Research Tax Credit and the Dome Remission Order that have been subject of several Public Accounts Committee hearings. As well, we reported on income tax implications of Petro-Canada's acquisition of Petrofina.

While my auditors were examining these issues, your committee and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts were also involved in reviewing certain of these same issues.

Your committee's two recommendations parallel certain recommendations made in my report. The House of Commons Public Accounts Committee made a number of recommendations that parallel both your recommendations and certain of my own.

My office also dealt with the issue of tax expenditures in our Federal Government Reporting Study. The consensus we found in that study was that users of government financial information need information on tax expenditures if they are to have a more thorough understanding of government programs.

With a firm commitment from the Department of Finance to deal with the issues I have noted, I believe that the public interest will be well served.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Dye. Before I move to the main questioner, who is Senator Kelly, I understand that the previous chairman of this committee, Doug Everett, who had been chairman for approximately ten years—and was the best chairman that this committee had, would like to make a presentation at this time.

Senator Everett: That is very kind of you, Mr. Chairman. You say I was perhaps the best—I don't know, but I have certainly been superseded since. I do appreciate you allowing us to come between the witnesses.

I would like to bring to the attention of the committee a motion that was passed by the Senate on May 28 regarding the film produced by the National Film Board called "The Kid Who Couldn't Miss". The Senate passed a resolution at that time which read as follows:

Recommendations:

1. That after the titles of the film, the following disclaimer be added: This film is a docudrama and combines elements of both reality and fiction. It does not pretend to be an even-handed or chronological biography of Billy Bishop. Although a Walter Borne did serve as Bishop's mechanic, the film director has used this character to express his own doubts and reservations about Bishop's exploits. There is no evidence that these were shared by the real Walter Borne.
2. That the National Film Board be requested to take action to eliminate from the film the unproven allegations, charges and innuendos against the integrity of Billy Bishop.

[Traduction]

Nous avons aussi présenté des exemples dans ce chapitre et dans d'autres rapports montrant certaines conséquences de ces lacunes. Vous vous rappellerez ce que nous avons dit au sujet du crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le décret de remise à Dome qui ont fait l'objet de plusieurs audiences du Comité des comptes publics. Nous avons également signalé les conséquences fiscales de l'acquisition de Pétrofina par Petro-Canada.

Pendant que mes collaborateurs examinaient ces questions, votre comité et celui des comptes publics de la Chambre des communes examinaient certains aspects de plusieurs d'entre elles.

Deux recommandations de votre comité vont dans le même sens que celles que je fais dans mon rapport. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a fait plusieurs recommandations qui reprennent à la fois les vôtres et certaines des miennes.

Nous avons également étudié la question des dépenses fiscales dans notre étude sur le système de déclaration du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que les utilisateurs des données financières gouvernementales devaient se renseigner sur les dépenses fiscales afin de mieux comprendre la portée des programmes gouvernementaux.

Le ministère des Finances s'étant engagé fermement à examiner toutes ces questions, je crois que l'intérêt public sera préservé.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur Dye. Avant que notre principal porte-parole, le sénateur Kelly, commence à poser des questions, je crois que l'ancien président du comité—Doug Everett, qui a occupé ce poste pendant une dizaine d'années—le meilleur président que le comité ait eu—aurait quelques mots à dire.

Le sénateur Everett: C'est très gentil de votre part, monsieur le président. J'étais peut-être le meilleur—je ne sais pas—mais on a sûrement fait mieux depuis lors. Je vous remercie de me donner la parole.

Je voudrais rappeler au comité une motion qui a été adoptée par le Sénat le 28 mai dernier à propos d'un film produit par l'Office national du film qui s'intitule «The Kid Who Couldn't Miss». Voici le texte de la résolution votée par le Sénat:

Recommandations:

1. Qu'on ajoute au générique du film une rectification ainsi libellée: «Ce film est un docu-drame qui allie réalité et fiction. Il ne se veut pas une biographie impartiale ou chronologique de Billy Bishop. Bien qu'un certain Walter Bourne ait effectivement été le mécanicien de Bishop, le réalisateur s'est servi de ce personnage pour exprimer ses propres doutes et réserves au sujet des exploits de Bishop. Rien ne prouve que le véritable Walter Bourne ait partagé ses opinions.»
2. Que l'on demande à l'Office national du film de prendre les mesures nécessaires pour retrancher du film les allégations et les accusations non fondées ainsi que les insinuations faites à l'égard de l'intégrité de Billy Bishop.

[Text]

The motion was carried on division. There was a vote on the motion, which was carried by 28 to 17 at that time.

It is my understanding, Mr. Chairman, that the Film Board has done nothing about the implementation of that motion. It is my belief and Senator Molson's belief that the committee should consider in its report the possibility of making a recommendation that the estimates of the National Film Board be reduced by the approximate amount that was spent on making the film, which was \$400,000, I believe.

In that they have totally ignored the recommendations of the Senate, which is a body of Parliament acting within the ambit of its powers and since the appropriation bill will eventually come to the Senate and you will be making a recommendation on the estimates, I would ask that the committee seriously consider the possibility of a clause in their report that since the Film Board has refused to carry out the direction of the Senate, that its estimates be reduced accordingly.

The Chairman: Senator Molson, would you like to add anything?

Senator Molson: I think Senator Everett has put it very clearly. It was the wish of the Senate to have something done because they felt it was against the national interest and certainly against the interest of all veterans of this country. The National Film Board do not dignify the expressed view and vote—and the substantial vote, 28 to 17—of the Senate, and I see no particular reason why the Senate, when it has the matter of Film Board estimates, amongst others here, should not express their opinion in that way.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Would anyone like to speak to the proposition made by Senator Everett. Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do I understand Senator Everett to say that the vote represents the conclusion of the matter in the Senate?

Senator Everett: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that this is no longer on our order paper?

Senator Everett: No, it is not. As you know, senator, the matter was reviewed by the appropriate committee; the Veterans Affairs Subcommittee reviewed it. There were extensive hearings. The matter was debated extensively before the Senate and the vote was taken. A direction was made by the Senate at that time to the National Film Board, which they have chosen to ignore.

Under those circumstances, it seems that the appropriate thing to do, when the wish of a legislative body is ignored, is to reduce the estimates. There is a long precedent in British parliamentary institutions in that regard, as you know.

So, that is what we are asking, on the understanding that what the committee is doing here, in looking at the estimates, is reviewing the estimates, making a report on them in advance of the appropriation bill coming in. It would be a recommendation on the reports of the estimates to the Senate. The Senate would have to take the action to carry out the recommendation.

[Traduction]

La motion a été adoptée par 28 voix contre 17.

Pour autant que je sache, monsieur le président, l'Office national du film n'a rien fait pour donner suite à notre résolution. Le sénateur Molson et moi-même estimons que le comité devrait proposer dans son rapport de réduire les crédits de l'ONF d'un montant à peu près équivalent à ce qu'il en a coûté pour produire le film, soit 400 000 \$, je crois.

Du fait que l'organisme n'a tenu aucun compte de la résolution du Sénat, qui est un organe du Parlement et qui ne faisait qu'exercer légitimement ses pouvoirs, et comme le Sénat va être appelé à étudier et à approuver les crédits budgétaires, je voudrais que le comité examine sérieusement la possibilité d'insérer dans son rapport un paragraphe disant que puisque l'Office national du film a refusé de donner suite aux directives du Sénat, ses crédits seront réduits en conséquence.

Le président: Vous avez quelque chose à ajouter, sénateur Molson?

Le sénateur Molson: Je crois que le sénateur Everett a été assez clair. Le Sénat avait été d'avis qu'il fallait faire quelque chose parce que le film allait à l'encontre de l'intérêt national et sûrement de l'intérêt de tous nos anciens combattants. L'Office national du film n'a même pas daigné donner suite au souhait exprimé clairement par un vote majoritaire—je rappelle qu'il était de 28 contre 17—et je ne vois pas ce qui pourrait empêcher le Sénat d'exprimer ainsi son opinion en procédant à l'examen du budget de l'Office national du film.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Quelqu'un veut-il commenter la proposition du sénateur Everett? Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dois-je comprendre, sénateur Everett, que le vote a conclu définitivement cette affaire pour le Sénat?

Le sénateur Everett: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette affaire n'est plus inscrite à l'ordre du jour?

Le sénateur Everett: Non. Comme vous le savez, sénateur, un comité, le Sous-comité des affaires des anciens combattants, a examiné la question. Des audiences prolongées ont eu lieu. L'affaire avait été longuement débattue au Sénat avant de faire l'objet d'un vote. Le Sénat a fait connaître sa volonté à l'Office national du film qui n'en a nullement tenu compte.

Par conséquent, quand un organisme législatif voit ses volontés bafouées, il ne lui reste qu'à s'en prendre au budget. Comme vous le savez, c'est un précédent très ancien dans les institutions parlementaires britanniques.

Ainsi, nous demandons au comité, au moment où il examinera le budget des dépenses, de faire une proposition dans son rapport avant que nous parvienne la loi d'affectation de crédits. Une recommandation dans le rapport sur les prévisions budgétaires qu'il soumet au Sénat. Ce dernier pourra alors donner suite à la recommandation.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I would like to ask if Senator Everett would propose that the committee hear the minister who is sponsoring the estimates from the National Film Board, before voting on this proposition?

Senator Everett: I assume that that is the Minister of Communications.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I make the point, Mr. Chairman, because the National Film Board does not request money from the House of Commons and the Senate. It is the government that does that. Presumably the government would have to make the case.

Senator Everett: I think that would be very useful. If the appropriate minister could be called, we could make a representation through the minister. In any event, it would not preclude the committee for deciding to make the report of the Senate.

However, the matter might be resolved under those circumstances. So I think it is a sensible suggestion if the time can be made by the committee. If not, then we believe that it should form part of the committee's report in any event.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I was not going to say anything more, but I would like to respond to the last point, Mr. Chairman.

I would hesitate to suggest that the committee proceed to change the government's estimates without having heard from the appropriate minister.

Senator Everett: I think that is sensible.

The Chairman: Thank you very much. The committee will examine your request. Senator Kelly.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman: I am very pleased to have another chance to talk about the question of tax expenditures. I would like to concentrate on that in chapter 4, if I could, Mr. Dye.

You identified the use of the tax system for tax delivery purposes as risky. However, you do not say that it should not be used. Does that lead you to the conclusion that the tax system should not be used to implement programs of any kind?

Mr. Dye: Mr. Chairman, we certainly did not say that the tax system should not be used for the implementation of programs.

The main point we are trying to make is that because it is being used and may in the future be used it deserves the same kind of management attention that a direct expenditure program would deserve. Because of its high risk, it is our view that it deserves a considerable amount of management, much more than it is presently getting. We want the Department of Finance to seriously manage any of the tax expenditure programs that exist now or are proposed.

Senator Kelly: I do not want to continue going over old ground, but in 4.13, 4.14 and 4.15 in Chapter 4, you note that you raised this question in 1979, 1984 and 1985. I was hoping that somehow out of this meeting we would get some comfort that something is going to happen to correct a situation that I

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, le sénateur Everett accepterait-il que le comité entende le ministre responsable de l'Office national du film, avant qu'on se prononce sur sa proposition?

Le sénateur Everett: Je suppose qu'il s'agit du ministre des Communications.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À ce sujet, je vous signale, monsieur le président, que l'ONF ne demande pas d'argent directement à la Chambre ou au Sénat. Il le fait par l'intermédiaire du gouvernement. Il incomberait donc au gouvernement de défendre sa cause.

Le sénateur Everett: Je crois que ce serait très utile. Si nous pouvions entendre le ministre concerné, nous pourrions intervenir par son intermédiaire. Quoi qu'il en soit, rien n'empêche le comité d'en saisir le Sénat dans son rapport.

Cependant, la question pourrait être réglée de cette manière. Je pense donc qu'il s'agit là d'une proposition raisonnable à condition que cela convienne au comité. Sinon, il pourrait toujours en parler dans son rapport.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais seulement répondre à cette dernière suggestion, monsieur le président.

J'hésiterais à proposer que le comité se mette à introduire des changements au budget sans d'abord entendre le ministre concerné.

Le sénateur Everett: Je crois que c'est juste.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Le comité examinera votre requête.

Le sénateur Kelly: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir de nouveau l'occasion d'intervenir au sujet des dépenses fiscales. Si vous me permettez, monsieur Dye, j'insisterai surtout sur ce chapitre 4.

Vous dites que c'est une entreprise risquée que de recourir au régime fiscal pour réaliser des programmes. Cependant, vous ne dites pas qu'il faut s'en abstenir. En avez-vous conclu que le régime fiscal ne devrait servir à l'application d'aucun programme?

M. Dye: Monsieur le président, nous n'avons sûrement pas dit que le régime fiscal ne devrait pas servir à l'application des programmes.

Nous essayons surtout de faire valoir que si l'on y a effectivement recours, ce moyen devrait retenir la même attention que tout autre programme de dépenses directes. Parce que c'est une entreprise risquée, nous estimons qu'il faut lui consacrer beaucoup d'attention du point de vue gestion, beaucoup plus que c'est le cas actuellement. Nous souhaitons que le ministère des Finances gère sérieusement tous les programmes de dépenses fiscales, présents et futurs.

Le sénateur Kelly: Je ne voudrais pas revenir en arrière, mais aux paragraphes 4.13, 4.14 et 4.15 du chapitre 4, vous signalez que cette question avait été soulevée en 1979, 1984 et 1985. J'espérais qu'à l'occasion de cette rencontre, vous pourriez nous dire comment il serait possible de remédier à cette

[Text]

guess we all agree with, and I am not sure I can find it in your report.

Your report is a good, long report, but it really simply restates the problem.

I would like to refer to a few items that make me feel that way, and also I would like clarification of some of the things that you have said to see what you are suggesting.

You identify open-ended program costs as an area of a problem. In 4.21 you say:

But the total amount of tax revenue foregone depends on how taxpayers respond.

That is an obvious statement; we know that. You continue:

As a result, if more taxpayers make use of the provision than was deemed necessary to accomplish the original objective, the cost to government may be larger than anticipated.

That is true. Are you suggesting that when an initiative is undertaken to create more housing that there should be a decision in the original plan on how much more housing, and when you reach that point the program is cut off, or are you saying that when the cost of that tax expenditure reaches a certain amount you should cut it off? Are you talking about a different kind of preliminary analysis of these things. I am just not sure what you are doing other than stating things that are rather obvious there.

Mr. Dye: My office does not like to be prescriptive to tell the government how to manage the country.

Senator Kelly: Why not?

Mr. Dye: Because we are not the managers; we are the auditors.

Senator Kelly: Mr. Dye, you and I have this argument every time we get together. I must confess that I do not understand government, but I do understand a bit about business. I do know that the auditors of a corporation, for example, in addition to passing on the accounts of the corporation, where they see areas that could be improved through the process of management letters, they advise management. They do not tell management, but they advise management what they might do. The directors of that corporation take a great interest in the response of management because it is a team effort to make things run well.

I get the impression that you believe that your job is done as long as you point out the problem. Whether anybody does anything about it or not could not matter less.

Mr. Dye: I do not think it would matter less if nothing were done, but I think it would be most inappropriate for me to change the Westminster style of democracy. It is a tradition that the auditor audits and the government governs. It would be presumptive of me to enter into a debate on the floor of the Senate. I have my role and I try to fulfill it well.

[Traduction]

situation sur laquelle nous sommes tous d'accord, mais je doute pouvoir trouver sa solution dans votre rapport.

Vous avez fait un excellent rapport, mais il ne fait que réexposer le problème.

Je voudrais me reporter à certains cas qui me donnent cette impression et j'aurais quelques éclaircissements à vous demander.

Vous dites que les programmes non plafonnés sont une source de difficultés. Au paragraphe 4.21 vous dites ceci:

Cependant, le montant total des recettes fiscales auquel le gouvernement renonce dépend de la réaction des contribuables.

C'est une évidence, nous en convenons tous, et vous continuez ainsi:

Par conséquent, si un nombre plus grand de contribuables choisissent de se prévaloir de cette disposition que le nombre jugé nécessaire pour atteindre l'objectif initial, il peut en coûter plus cher que prévu au gouvernement.

C'est vrai. Estimez-vous par exemple qu'au moment où l'on prend l'initiative de relancer l'habitation, on devrait décider tout de suite, dans le plan initial, du nombre de logements à bâtir et qu'une fois cet objectif atteint, le programme serait supprimé, ou bien voulez-vous dire que le programme devrait être supprimé au moment où est atteint le montant des dépenses fiscales prévu? Est-ce le genre d'analyse préliminaire qu'il faudrait faire? Je me demande si vous ne faites que répéter des choses qui sont assez évidentes.

M. Dye: Notre rôle n'est pas de prescrire au gouvernement comment administrer le pays.

Le sénateur Kelly: Pourquoi pas?

M. Dye: Parce que nous ne sommes pas des gestionnaires, nous sommes des vérificateurs.

Le sénateur Kelly: Monsieur Dye, c'est la même discussion qui reprend chaque fois que nous nous rencontrons. Je dois avouer que je suis beaucoup moins au fait des affaires de l'État que des affaires privées. Je sais par exemple que les vérificateurs d'une société commerciale ne se contentent pas d'examiner les comptes de l'entreprise; chaque fois qu'ils voient des améliorations possibles, grâce aux lettres de recommandations, ils en avisent la direction. Ils ne lui disent pas quoi faire, mais ils la conseillent. Les directeurs d'une société s'intéressent beaucoup à la façon dont réagissent les gestionnaires parce qu'il s'agit d'un effort collectif qui assure la bonne marche de l'entreprise.

J'ai l'impression que vous estimez votre tâche terminée une fois que vous avez signalé le problème. Peu importe que celui-ci soit ou ne soit pas résolu par la suite.

M. Dye: Ce n'est pas que les solutions nous laissent indifférents, mais je ne pense pas qu'il m'appartienne de changer notre style de démocratie parlementaire. Selon notre tradition, le vérificateur vérifie et le gouvernement gouverne. Ce serait présomptueux de ma part que de soulever un débat devant le Sénat. J'ai un rôle à jouer et j'essaie de le faire de mon mieux.

[Text]

I agree with you that in the private sector auditors will, for additional fees, offer a great deal of additional assistance to the client. My office restricts its activities to audit.

Having said that, we do make recommendations but we will never make a recommendation on policy. That is where I have this fine line over which I try not to trip because if I did, I would have every member in the House of Commons very much annoyed at me. I try to fulfill my role within the traditions of the Westminster democracy.

Senator Kelly: Yet in your chapter 15 you outline a number of follow-up examinations to see the extent to which some of your recommendations are followed.

Mr. Dye: That is a new feature which I hope members of both houses find useful.

Senator Kelly: Why did you exclude tax expenditures in that follow-up in this report?

Mr. Dye: The follow-up is done every two years after a major chapter is written. Tax expenditures will be normally followed up two years from the time this went on. It is a follow-up two years behind.

Senator Kelly: With great respect, you had recommendations in 1979, 1984 and 1985; 1986 is two years after the 1984 recommendation.

Mr. Dye: That is true. What I have said is that our follow-up is with respect to major chapters. There are between 10 and 15 major chapters annually, and we follow-up those chapters two years later.

Senator Kelly: Section 4.30 is an area that I find a little bit puzzling, and I wonder if you could help me understand what you are saying. You say:

To ensure that tax incentives are not misused, benefits are usually not available unless taxable income is earned. Winners are favoured rather than losers.

What do you mean by "Winners are favoured rather than losers"? Again, let us use the housebuilding business. If you want to encourage a builder to build some houses beyond what he would normally build and he can earn a tax break in the process of doing it, some of his money is there also.

Obviously, some of those incentive programs are going to aim at certain sectors of society, not everybody. Those who find they can participate are described by you as winners, not necessarily; and those who cannot are described as losers, not necessarily. They are just not eligible.

Mr. Dye: Mr. Chairman, Senator Kelly's point is well taken. They are not eligible because they do not have taxable income. We were treating those with taxable income in a colloquial sense as winners.

Senator Kelly: I felt that was a little slanted, that is all.

In 4.34 and 4.35—and Senator Stewart will not totally agree with me on this—you seem to take a shot at the sugges-

[Traduction]

Je vous concède que dans l'entreprise privée, contre un supplément de rémunération, les vérificateurs assurent d'autres services à leurs clients. Mon bureau limite ses activités à la vérification.

Cela dit, nous faisons des recommandations, mais jamais quant aux orientations à prendre. C'est là une ligne de démarcation que je m'efforce de ne jamais dépasser, parce que sinon, je me mettrais à dos tous les députés. J'essaie de remplir mon rôle conformément aux traditions de notre démocratie parlementaire.

Le sénateur Kelly: Pourtant, au chapitre 15, vous énumérez un certain nombre de suivis pour établir dans quelles mesures on a donné suite à vos recommandations.

M. Dye: J'espère que cette initiative est utile aux membres des deux chambres.

Le sénateur Kelly: Pourquoi n'avez-vous pas inclus les dépenses fiscales dans cette initiative?

M. Dye: Nous faisons des suivis tous les deux ans après l'examen approfondi d'un secteur. Ainsi, les suivis concernant les dépenses fiscales seront effectués au bout de deux ans.

Le sénateur Kelly: Si vous me permettez, vous aviez fait des recommandations en 1979, 1984 et 1985; deux ans après 1984, c'est 1986.

M. Dye: C'est vrai. J'ai dit que nos suivis portaient sur deux grands chapitres. Il y en a de 10 à 15 chaque année, et le suivi a lieu deux ans après.

Le sénateur Kelly: Je vous avoue que le paragraphe 4.30 est un peu un mystère pour moi et vous pourriez peut-être m'aider à le comprendre. Vous dites ceci:

Pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus des encouragements fiscaux, les contribuables ne peuvent habituellement pas se prévaloir des avantages prévus s'ils ne gagnent pas de revenu imposable. Les gagnants sont favorisés par rapport aux perdants.

Que voulez-vous dire par: «Les gagnants sont favorisés par rapport aux perdants»? Prenons encore un exemple dans le domaine du logement. Si l'on encourage un entrepreneur à construire quelques maisons de plus et qu'il y gagne un abattement fiscal, il ne faut pas oublier qu'il a engagé aussi des fonds.

Assurément, quelques-uns de ces encouragements fiscaux visent certains secteurs de la société et ne s'adressent pas à tout le monde. Vous appelez gagnants, ce qui n'est pas tout à fait vrai, ceux qui peuvent y participer; et ceux qui ne le peuvent pas, vous les appelez perdants, ce qui n'est pas nécessairement exact non plus. Ils n'y ont tout simplement pas droit.

M. Dye: Monsieur le président, le sénateur Kelly a raison. Ils n'y ont pas droit parce qu'ils n'ont pas de revenu imposable. En parlant de gagnants pour désigner ceux qui avaient un revenu imposable, nous utilisons une tournure familière.

Le sénateur Kelly: Je l'ai trouvée un peu faussée, c'est tout.

Aux paragraphes 4.34 et 4.35—et le sénateur Stewart ne m'approuvera pas tout à fait—vous semblez vouloir dire que

[Text]

tion that the minute a new tax initiative is put in place, only the rich folks can afford to get advice on how they can take advantage of it; the poor folks just have to lump along and not get a crack at it at all. That seems to be what you are suggesting.

I am not sure what point you are trying to make.

Mr. Dye: One of the basic tenets of a fair tax system is that it be fair. It would be our observation that those who have financial resources are able to organize themselves, quite lawfully, using the best intellectual resources of this land, whereas the average person without those financial resources cannot attract the intellectual resources; it costs too much money. There is an advantage to the wealthy to employ the best tax experts in the country in order to minimize, quite lawfully, their taxable incomes and their tax.

Senator Kelly: You are zeroing in on the person who wants to take advantage of the tax system but not respond in the way the government wants them to.

Mr. Dye: Perhaps not. It may well be within the intended outcome of the tax policy.

Senator Kelly: Then what is wrong with it?

Mr. Dye: Nothing at all except the person without a lot of resources may not be able to be aware of such an opportunity, where those who have the advantage of tax advice can perhaps take advantage of that tax advice perhaps one year earlier than the person who has to wait until it becomes generally known.

Senator Kelly: Admittedly, the points that we are discussing now come back to the basic issue with me, and that is the question of how we account for the cost of these things and how we can see a clearer picture of what the cost may be and, as the program proceeds, how it is working, and when it is over, how much it actually did cost. You seem to have allowed the National Revenue Taxation group to opt out totally. You are saying their job really is just to raise the money. They have no role to play in monitoring how it is working other than straight compliance, and beyond that they have no role to play. You seem to suggest that probably Finance does, but only to an extent.

I wonder if you could help me understand how you see this thing working. You have said somebody should be doing this; somebody should be knowing ahead of time roughly what something might cost and roughly what benefits might emerge; somebody should be monitoring; and somebody should be adding up the cost and reporting it to Parliament so they know what has happened. But you do not seem to come right down on the mark on who is going to do it and how it is going to be done.

Mr. Dye: If my chapter is at all unclear, let me clarify it by aiming directly at the Department of Finance. It is clearly my view that the Department of Finance should monitor and establish evaluation. They have no evaluation; they do not have a clue as to the outcome of their programs. It is my view that if they are going to manage these high-risk programs they should

[Traduction]

du moment qu'une nouvelle initiative fiscale est en place, seuls les riches ont les moyens de payer des conseillers pour leur dire comment en profiter; les pauvres eux doivent se contenter de ce qu'ils ont. Cela semble être votre point de vue.

Je me demande ce à quoi vous voulez en venir au juste.

M. Dye: L'un des principes de base de tout régime fiscal équitable, c'est l'équité. C'est un fait que ceux qui disposent de gros moyens financiers peuvent très bien s'organiser, tout à fait légalement, en ayant recours aux meilleurs cerveaux, alors que le contribuable moyen qui est plus démuné, ne peut faire appel à ces ressources; elles sont trop coûteuses. Il est avantageux pour le riche d'engager les meilleurs fiscalistes pour minimiser, tout à fait légalement, ses revenus imposables et donc ses impôts.

Le sénateur Kelly: Vous voulez parler du contribuable qui veut bien profiter du régime fiscal sans pour autant souscrire aux objectifs du gouvernement.

M. Dye: Pas nécessairement. Cela peut fort bien être conforme aux résultats escomptés de la politique fiscale.

Le sénateur Kelly: Qu'est-ce qui cloche alors?

M. Dye: Rien, sinon que les contribuables qui n'ont pas beaucoup d'argent risquent de ne pas être au courant de cette possibilité; ceux qui bénéficient des conseils de fiscalistes pourront sans doute en tirer parti jusqu'à un an plus tôt que les autres, qui devront attendre que la nouvelle se répande et que tout le monde le sache.

Le sénateur Kelly: Il me semble que les points dont nous discutons maintenant nous ramènent à ce que je considère comme l'essentiel, soit comment déterminer le coût de ces mesures. Il faut que nous puissions avoir une bonne idée au départ, des coûts qu'elles risquent d'engendrer, en cours d'application, de leurs résultats et au bout du compte, de leurs coûts réels. Vous semblez avoir mis complètement hors de cause Revenu Canada Impôt. Vous dites que son travail se borne à recueillir des fonds et qu'il ne joue aucun rôle de contrôle, si ce n'est au plan de la stricte observance. Vous semblez laisser entendre qu'il est possible que le ministère des Finances aît, pour sa part, un rôle à jouer à cet égard, mais uniquement jusqu'à un certain point.

Pourriez-vous m'aider à comprendre comment le système devrait fonctionner à votre avis. Vous avez dit que quelqu'un devrait être chargé de cette tâche, que quelqu'un devrait savoir à l'avance combien un programme est susceptible de coûter environ et quels avantages on peut espérer en tirer. Un organisme quelconque devrait jouer le rôle de chien de garde. Quelqu'un devrait établir le coût des programmes et faire rapport au Parlement de sorte que les parlementaires sachent ce qui s'est passé. Mais vous ne précisez pas quelle institution devrait assumer cette tâche et comment elle devrait s'en acquitter.

M. Dye: Si ce que j'ai voulu dire dans mon chapitre n'est pas clair, permettez-moi de vous préciser mon propos. Je fais directement référence au ministère des Finances. À mon avis, il est évident que c'est au ministère des Finances qu'il incombe d'assurer ce contrôle et d'établir une évaluation des coûts. À l'heure actuelle le ministre ne possède aucun mécanisme d'éva-

[Text]

do that, and they do not at present. That is one of the major points that I would like this committee to hear from me tonight. I would like to see better management and I would like to see evaluation from the Department of Finance.

When it comes to the Department of National Revenue, Taxation, I think they are following their traditional role of enforcing the legislation on behalf of the government. Theirs is more of a compliance activity. That causes a problem because they will force compliance perhaps in an unintended way, that was unintended at the time the legislation was put through.

Senator Kelly: They would be perhaps the earliest people to sense something going off centre if they had a clear understanding initially of the purpose of the initiative. Surely, they have a role to play, also, in conjunction with Finance, would they not?

Mr. Dye: I believe there is a system of communication, of early warning signals that are communicated between the Department of National Revenue, Taxation and Finance. If there is not there should be, but I believe it does exist.

Perhaps Mr. Elkin knows better. He is in the field between the two departments. He might be able to tell you exactly how they do that.

Mr. Barry Elkin, Audit Operations Branch, Department of the Auditor General: What we are saying, senator, is that the Department of Finance should take the lead role. It should undertake to determine how the monitoring should be done and then the contact is made with National Revenue to see that they are part of the process. You have to have somebody responsible for the lead roles so that nothing falls between both departments. We would put that responsibility on the Department of Finance, and obviously they would have to liaise with Revenue Canada.

Senator Kelly: Do you feel you have made a new suggestion, Mr. Dye, this time? Is this new and different from what you have said before?

Mr. Dye: My view is that this chapter is far more complete than what anybody has ever said in the world before. No one has ever attempted to audit tax expenditures. We have made a substantial audit effort to study tax expenditure from an audit perspective, not a policy perspective, and provide an analysis where we think the shortcomings are in terms of the parliamentarians' perspective and the management perspective. We have commented on it only in that sense. We have not looked at tax expenditure in terms of policy.

Senator Kelly: At the end of your statement you said that you feel there is a commitment to move in the direction you have recommended on the part of the Department of Finance.

Mr. Dye: That, Mr. Chairman, is a feeling. It is not based on a lot of activity that we have audited, but we are in constant

[Traduction]

liaison; il n'a aucune idée des résultats des programmes qui sont mis en œuvre. J'estime que dans le cadre de la gestion de ces programmes risqués, il devrait procéder à une telle évaluation, ce qu'il ne fait pas à l'heure actuelle. C'est l'un des principaux points que je veux faire valoir devant le comité ce soir. Je voudrais que le ministère des Finances applique de meilleures pratiques de gestion et fasse une évaluation des coûts.

En ce qui concerne Revenu Canada Impôt, je pense que le ministère s'acquitte de son rôle traditionnel d'application de la loi au nom du gouvernement. Leur champ d'activité se rapporte surtout à l'observation de la loi. Cela peut être source de problème car il arrive parfois que le ministère exige que l'on s'y conforme d'une façon inattendue qui n'était pas prévue à l'époque où la mesure a été adoptée.

Le sénateur Kelly: Les gens de Revenu Canada Impôt seront sans doute les premiers à s'apercevoir que quelque chose ne va pas pour peu qu'ils aient compris à l'origine l'objectif de la mesure. Ils ont certainement un rôle à jouer en collaboration avec le ministère des Finances, n'est-ce pas?

M. Dye: Je pense qu'il existe un système de communication, ou d'alerte si l'on veut, entre Revenu Canada Impôt et le ministère des Finances. Si un tel système n'existe pas il devrait exister, mais je crois bien qu'un mécanisme de communication est en place.

M. Elkin est sans doute plus au courant que moi puisqu'il fait la liaison entre les deux ministères. Il peut sans doute vous expliquer comment les choses se passent exactement.

M. Barry Elkin, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général: Ce que nous disons, sénateur, c'est que le ministère des Finances devrait assumer le rôle de chef de file. C'est lui qui devrait déterminer les modalités du contrôle qui s'impose puis, prendre contact avec Revenu Canada Impôt pour l'intégrer au processus. Il faut que quelqu'un prenne l'initiative afin que rien ne puisse échapper à l'un ou l'autre ministère. Nous sommes d'avis qu'il convient de confier cette responsabilité au ministère des Finances et de toute évidence, celui-ci devra collaborer avec Revenu Canada.

Le sénateur Kelly: S'agit-il là d'une nouvelle suggestion, monsieur Dye? Est-ce que c'est du nouveau par rapport à ce que vous avez déjà dit auparavant?

M. Dye: À mon avis, ce chapitre est beaucoup plus exhaustif que tout ce qui a été écrit dans le monde jusqu'à maintenant. Personne n'a jamais tenté de vérifier les dépenses fiscales. Nous avons fait un effort considérable pour examiner les dépenses fiscales dans une perspective de vérification, et non pas dans une perspective d'orientation politique, et pour fournir une analyse qui met en relief les lacunes vues à la fois sous l'angle des parlementaires et des gestionnaires. Ce n'est que sous cet aspect que nous avons commenté les dépenses fiscales. Nous ne les avons pas examinées du point de vue de l'action gouvernementale.

Le sénateur Kelly: À la fin de votre exposé, vous avez dit qu'il vous avait semblé que le ministère des Finances était disposé à agir dans le sens de vos recommandations.

M. Dye: C'est une impression, monsieur le président. Elle n'est pas fondée sur la vérification de nombreux champs d'acti-

[Text]

communication with the Department of Finance. I have seen some publications and ministers' statements that would seem to indicate they are hearing us in terms of the importance of information for Parliament and the information for the Canadian citizen when it comes to tax expenditures.

I think there is some reaction. We will be able to tell you how complete it is when we do our follow-up two years from the time this was written.

Senator Kelly: What is magic about this two years? I do not understand this follow-up two years. Is that a major number?

Mr. Dye: Not particularly. It is a practical choice. It takes a long time to turn a department around by the time they react to our report and to implement plans. For us to do a follow-up in one year generally means that we are reporting to parliamentary committees that they have read our report and they are thinking about making a plan. If you have two years, you have an opportunity to see that they not only have a plan, but they are beginning to execute the plan and there is something auditable.

Senator Kelly: Do you have any input into the process of monitoring, pre-examining and post-examining or do you just say it would be a good idea?

Mr. Dye: With respect to the work of my auditors, senator? Do I audit personally? Is that your question?

Senator Kelly: Yes.

Mr. Dye: To the extent that we are generally dealing with the beginning of an audit or the end of an audit, I am generally there in terms of the planning in terms of the reporting and clearing at the most senior end with the department. In Parliament I try to be one of the witnesses from our office. So I am possessed of what is going on in the office before it starts. I have information about the audits as they progress in terms of the progress of the audit and its use of our own resources, and I know what has happened at the end of it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At the end of chapter 4 there is a heading, "Department of Finance Response". Is it your conclusion that the Department of Finance response gives adequate assurance that the various considerations which you raised are going to be dealt with adequately?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I think the answer is no. I appreciate the response. We had a lot of discussion with them as this chapter was being developed. Their views have changed considerably. They have come to our perspective on many cases, but I would really like to see a greater commitment for information to Parliament, a greater commitment to management of tax expenditure programs, and a great commitment in a tangible sense of evaluation. I would like to see the evaluation unit, who is there and I would like to see their work. When I see those things I will feel that I have had a more concrete response.

[Traduction]

vité, mais il demeure que nous sommes en contact constant avec le ministère des Finances. J'ai pris connaissance de certaines publications et déclarations ministérielles qui semblent indiquer qu'on a compris notre message, soit qu'il est de la plus haute importance de bien informer le Parlement et les contribuables canadiens en ce qui a trait aux dépenses fiscales.

Je pense que l'on discerne une certaine réaction. Nous pourrions vous dire quelle en est l'ampleur lorsque nous ferons un suivi dans deux ans.

Le sénateur Kelly: Est-ce que deux ans est un chiffre magique? Je ne comprends pas cette histoire de suivi dans deux ans. Est-ce un chiffre qui a une signification particulière?

M. Dye: Pas particulièrement. C'est une question pratique. Il faut pas mal de temps avant qu'un ministère réagisse à notre rapport et mette en œuvre des plans concrets. Si nous faisons un suivi un an après le dépôt du rapport, en général nous devons nous borner à dire au comité parlementaire que le ministère en a pris connaissance et qu'il envisage d'établir un plan d'action. Après deux ans, on peut constater que non seulement le ministère a un plan, mais que celui-ci est déjà en application. Par conséquent, nous avons quelque chose à nous mettre sous la dent sur le plan de la vérification.

Le sénateur Kelly: Jouez-vous un rôle dans le processus de surveillance et dans les examens préliminaires et ultérieurs ou vous bornez-vous à dire que ce serait une bonne idée de faire ceci ou cela?

M. Dye: Au sujet du travail de mes vérificateurs, sénateur? Vous voulez savoir si je fais moi-même de la vérification, est-ce cela?

Le sénateur Kelly: Oui.

M. Dye: Étant donné que nous entrons généralement en scène au début ou à la fin d'une vérification, je me charge généralement de la planification et de la communication avec les hauts fonctionnaires à l'échelon supérieur du ministère. Au Parlement, je suis l'un des témoins représentant notre bureau. Je suis donc au courant de ce qui se passe dans notre bureau dès le début. Je suis informé des progrès des vérifications et des ressources qu'elles nécessitent en termes de personnel et je sais quels en sont les résultats.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la fin du chapitre 4, on trouve une rubrique intitulée «Commentaires du ministère des Finances». Suffisent-ils à vous convaincre que l'on donnera suite à vos diverses suggestions?

M. Dye: Monsieur le président, la réponse est non. J'apprécie les commentaires des hauts fonctionnaires du ministère. D'ailleurs, nous avons énormément discuté avec eux au cours de la rédaction du chapitre en question. Leurs vues ont énormément évolué. Dans bien des cas, ils en sont venus à adopter notre point de vue, mais je voudrais obtenir de leur part un plus grand engagement en matière d'information du Parlement, de gestion des programmes de dépenses fiscales et de mesures concrètes d'évaluation. Je voudrais voir un mécanisme d'évaluation à l'œuvre. C'est uniquement lorsque que j'aurai

[Text]

I think we had a good meeting of minds on this. It was a difficult chapter for us and very difficult for the Department of Finance. I think we are understanding one another, not necessarily agreeing with one another at all times but we have a good communication established in order to improve the management of public funds. I think we are making good progress but we could improve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The Auditor General audits the operations of the Department of Finance quite independently of this particular topic. From that audit of the structure and operation of the Department of Finance, do you have any conclusions as to why the department has found it impossible to give a response which is, I will not say perfectly adequate, but reasonably adequate? Is it a matter of structure? Is it that they do not have the people? Is it the fact that the people whom they have are so busy with other things that they tend to push this aside? Is it the fact that people there are so busy responding to the demands of the politicians for new and attractive programs that this kind of complex, dull work just does not get done?

From your understanding of the structure of the department and the way it operates, why is it that the Department of Finance is not making you and Senator Kelly happy?

Mr. Dye: One of the objectives of the departments is not necessarily to keep the Auditor General happy.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I realize that. I am really asking for the substance.

Mr. Dye: Let me get into the real question. Our office has been comprehensively auditing, if you will let me use that expression, the entire government. We do annually audit each department of the government for the financial opinion which we give on the public accounts. We also audit for compliance with authorities annually.

When it comes to a value for money audit, that has been done cyclically. We have covered 90-plus per cent of the government in our first cycle. That cycle ran from 1978 to the mid-80s. We are now in our second cycle.

In the first cycle we did not audit the central agencies as an agency itself and look at its structure, look at its communication links, look at the way it manages itself. In the Department of Finance, we did look at their cash management and made a number of recommendations there to improve cash management. I think that turned out to be a bonus for the Canadian taxpayer. There are permanent annual savings there.

We have now looked at tax expenditures. We are proposing to look at the management of debt in this country, but we have

[Traduction]

vu un effort concret en ce sens que j'estimerai avoir obtenu une réponse satisfaisante.

Je pense qu'il y a eu entre nous une communion d'esprit à ce sujet. Il a été difficile pour nous de rédiger ce chapitre et les choses n'ont pas été aisées non plus pour le ministère des Finances. Je pense que nous nous comprenons, sans pour autant être nécessairement d'accord l'un avec l'autre sur tous les points, mais nous avons établi de bonnes communications en vue d'améliorer la gestion des fonds publics. Je pense que nous avons enregistré des progrès marqués, mais il y a encore place pour l'amélioration.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le vérificateur général se penche sur le fonctionnement du ministère des Finances dans une toute autre optique que celle-ci. À la suite de la vérification concernant la structure et le fonctionnement du ministère des Finances, avez-vous une idée des raisons pour lesquelles le ministère a jugé impossible de donner une réponse qui sans être tout à fait satisfaisable le soit du moins raisonnablement? Est-ce un problème de structure? Un problème d'insuffisance des effectifs? Est-ce que son personnel est tellement accaparé par d'autres tâches qu'il a tendance à mettre cette question de côté? Les fonctionnaires sont-ils tellement occupés à répondre aux exigences des politiciens qui veulent des programmes nouveaux et séduisants que ce genre de travail fastidieux et complexe ne se fait tout simplement pas?

D'après votre compréhension de la structure du ministère et de son fonctionnement, pourquoi le ministère des Finances ne réussit-il à satisfaire ni vous-même ni le sénateur Kelly?

M. Dye: L'un des objectifs des ministères n'est pas nécessairement de faire le bonheur du vérificateur général.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je le sais bien. Je voudrais connaître la raison profonde.

M. Dye: Je vais donc plonger dans le vif du sujet. Notre bureau procède à une vérification intégrée de l'ensemble du gouvernement. Tous les ans, chaque ministère gouvernemental est soumis à une vérification financière sur laquelle nous fondons l'opinion que nous donnons dans les comptes publics. Tous les ans également, nous procédons à des vérifications de l'observation des autorités.

Quant à la vérification de l'optimisation des ressources, elle s'effectue sur une base cyclique. Au cours de notre premier cycle, nous avons couvert plus de 90 p. 100 de l'appareil gouvernemental. Ce cycle a duré de 1978 jusqu'au milieu des années 1980. Nous sommes maintenant dans notre deuxième cycle.

Au cours du premier cycle, nous n'avons pas effectué une vérification des agences centrales quant à leurs assises mêmes, à leur structure, à leurs liens de communication ou à leurs méthodes de gestion proprement dites. En ce qui concerne le ministère des Finances, nous avons examiné la gestion de la trésorerie et présenté un certain nombre de recommandations pour y apporter des améliorations. Je pense que cet exercice a été fort avantageux pour le contribuable canadien car des économies annuelles permanentes sont réalisées à ce chapitre.

Nous venons d'examiner les dépenses fiscales. Nous envisageons de nous pencher sur la gestion de la dette nationale, mais

[Text]

not looked at the management of the department itself. So, I am not in a position to give you an answer based on audit evidence of why they manage the way they manage. It is a policy-oriented small department with a lot of economists in it who think about financial matters, treasury matters and taxation matters of this country. We have not yet audited it, so I am not in a position to give you an authoritative view on why they may not respond vigorously or why they have responded in the manner they have. Perhaps it is a question you can put to the department when they are in front of you.

Senator Kelly: I would like to follow up on a comment that Mr. Dye made regarding value for money. You and I seem to always end up adversaries on this.

You talk about this value for money, this comprehensive auditing. I would love to debate that with you forever. You have identified the fact that the use of the tax system to put in place some of these initiatives is a fact of life today. It has been increasing its use. Therefore, surely its profile has gotten higher and higher on your priority list. Your criticize the Department of Finance for just not getting at the job of winning out what these things are costing.

Surely, if value for money is of interest to you and you have taken on the responsibility of examining value for money, why have you not found a system for calculating the cost of certain of these tax expenditures and satisfying yourself that they, in fact, are providing value for the money that is being spent.

You are doing the same thing, apparently, that you accuse Finance of doing—not getting around to it. While monitoring and working along with the delivery is not your job—your job is to audit and you have been very clear on that—you have identified as part of your job examining value for money. If the information is not readily available to you, is it not your obligation to find a way of getting that information and reporting on it?

Mr. Dye: Senator, where the government has not made an estimate, we have tackled the question ourselves. For example, in the Dome tax remission, we made the calculation that it would be \$900 million-plus. I do not think Finance had done that calculation.

Senator Kelly: That was a pretty easy one, though, was it not?

Mr. Dye: No, it was not particularly easy. It took a long time for Finance to agree with us. In fact, I am not so sure they do agree with us.

Senator Kelly: That is easier than examining the multiple responses that occur as a result of a tax system-driven initiative. Finance decided not to for one reason or another, but it was fairly easy relative to some of these other routes that you would have to go in order to get this information.

[Traduction]

nous n'avons pas encore scruté la gestion du ministère lui-même. Par conséquent, je ne suis pas en mesure de vous dire pourquoi le ministère gère ses affaires comme il le fait en me fondant sur les résultats d'une vérification. Il s'agit d'un petit ministère orienté vers l'action qui regroupe un grand nombre d'économistes qui se penchent sur les questions de finance, de trésor et d'imposition pour l'ensemble du pays. Nous n'en avons pas encore fait une vérification, de sorte que nous ne sommes pas en mesure de vous dire avec certitude pourquoi sa réaction n'a pas été aussi dynamique qu'on aurait pu le souhaiter. Peut-être est-ce une question que vous pourriez poser aux représentants du ministère lorsqu'ils comparaitront.

Le sénateur Kelly: Je voudrais donner suite à une observation qu'a faite M. Dye au sujet de l'optimisation des ressources. Au bout du compte, vous et moi semblons toujours nous affronter à ce sujet.

Vous avez parlé de la vérification intégrée de l'optimisation des ressources. Comme il me plairait de débattre de cette question avec vous pour l'éternité! Vous avez constaté qu'à l'heure actuelle, l'application de certaines mesures passe par le régime fiscal. Compte tenu de cette tendance croissante, il s'ensuit sûrement que la question a dû atteindre un rang de plus en plus élevé sur votre liste de priorité. Vous reprochez au ministère des Finances de ne pas s'attacher à déterminer ce que ces mesures coûtent.

Si l'optimisation des ressources vous intéresse, pourquoi n'avez-vous pas mis au point une formule de calcul des coûts de certaines de ces dépenses fiscales afin de vous convaincre qu'en fait, elles représentent une utilisation judicieuse des ressources?

Apparemment, vous faites la même chose que vous reprochez au ministère des Finances: vous ne vous attaquez pas à la tâche. Si l'aspect contrôle ne relève pas de votre ressort—votre rôle se limite à la vérification et vous avez très clair à ce sujet, vous avez tout de même identifié comme une composante de votre travail l'examen de l'optimisation des ressources. Or, si les renseignements pertinents ne sont pas disponibles, n'avez-vous pas le devoir de trouver cette information et de faire rapport à ce sujet?

M. Dye: Sénateur, dans les cas où le gouvernement n'avait pas fait d'estimation, nous nous sommes nous-mêmes chargés d'en faire une. Ainsi, nous avons calculé que la remise fiscale accordée à Dome équivalait à plus de 900 millions de dollars. Je ne pense pas que le ministère des Finances ait fait ce calcul.

Le sénateur Kelly: C'était un cas assez facile, n'est-ce pas?

M. Dye: Non, ce n'était pas particulièrement facile. Le ministère des Finances y a mis le temps avant de se déclarer d'accord avec nous. En fait, je ne suis pas tellement sûr qu'il soit d'accord avec nous.

Le sénateur Kelly: C'est beaucoup plus facile que d'examiner les répercussions multiples résultant d'une initiative appliquée par l'entremise du régime fiscal. Le ministère des Finances a décidé de s'abstenir de le faire pour une raison ou une autre, mais c'est une démarche relativement aisée comparati-

[Text]

Mr. Dye: Mr. Chairman, it would be possible for my office to make estimates on the tax expenditure system. It would take an enormous amount of resources we do not possess. We would have to establish economic modelling processes that are possessed by Statistics Canada and the Ministry of Finance. We do not have those. Perhaps the Bank of Canada has one also. We might be able to beg, borrow or steal that.

We would need to have a great deal of statistical data which we do not have readily at our hands, but I suspect we could, through negotiation, obtain that. At the end of the day, who is managing the country? Is it the Office of the Auditor General or is it the government, and the government is the Ministry of Finance.

Again, I come back to this issue where you and I do not seem to have a meeting of views. My job, as set out in the Auditor General Act which the Senate assented to, is to bring to your attention where the government does not have systems and procedures in place to measure its own effectiveness. If they do not do it, I can either do it myself or tell you it is not being done. In this case, we have chosen to tell you there is an absence of this data. It is important to you to have this information as a parliamentarian. You should expect to get it from the Ministry of Finance. That is our message to you.

Senator Kelly: The people who argue with you on this whole question of comprehensive auditing and value for money, there are those who say that is not really your job. You say it is, and if it is I think it must include value for money on tax expenditures. It is consistent with a view you yourself have stated.

There is no question it is a difficult thing, but I do not think you should get away scott free by saying that your job is done.

Mr. Dye: In my view, senator, it would be a duplication of resources. The cost should be a cost to government. They should be managing. For me to duplicate that, when I do not have to visit tax expenditures annually in terms of auditing them in terms of their overall impact on the country, it might be a great waste of taxpayer funds. I simply have not considered doing what I believe the government ought to do for itself.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I am not as demanding as Senator Kelly. It seems to me that the Auditor General, without evaluating the cost of particular tax expenditures, might very well look at the Department of Finance itself and conclude that the taxpayer was not getting value for money from that department by reason of the fact that the department itself does not evaluate these tax expenditures.

[Traduction]

vement à d'autres que vous devriez faire pour obtenir ce genre de renseignements.

M. Dye: Monsieur le président, mon bureau pourrait établir des estimations relativement aux dépenses fiscales. Pour ce faire, nous aurions besoin de ressources considérables que nous ne possédons pas. Il nous faudrait établir des modèles économiques comme en ont Statistique Canada et le ministère des Finances. Nous n'en avons aucun. Peut-être la Banque du Canada en a-t-elle un. Nous pourrions peut-être en emprunter ou en voler.

Il nous faudrait compiler un volume considérable de données statistiques dont nous ne disposons pas pour le moment, mais je suppose qu'en négociant, nous pourrions les obtenir. Mais au bout du compte, qui dirige le pays? Est-ce le Bureau du vérificateur général ou le gouvernement, et si c'est le gouvernement, c'est le ministère des Finances.

Je reviens encore une fois à la question qui nous oppose. Ma tâche telle qu'elle est énoncée dans la *Loi sur le Vérificateur général*, loi qu'a d'ailleurs sanctionnée le Sénat, est d'attirer votre attention sur les domaines où le gouvernement n'a pas mis en place de systèmes et de mécanismes pour mesurer sa propre efficacité. En l'absence de telles pratiques, je peux soit en appliquer moi-même, soit vous faire part de cette lacune. En l'occurrence, nous avons choisi de vous aviser de cette absence de données. Il est important pour vous, en tant que parlementaires, de disposer de cette information. Et vous devriez vous attendre à ce qu'elle vienne du ministère des Finances. Voilà notre message.

Le sénateur Kelly: Vos opposants au sujet de toute cette question de la vérification intégrée et de l'optimisation des ressources sont d'avis que cela ne relève pas vraiment de votre compétence. Vous dites que oui, auquel cas je crois que vous devriez procéder à une vérification d'optimisation en ce qui concerne les dépenses fiscales. Cela s'inscrit dans la logique de ce que vous avez déclaré vous-même.

Il ne fait aucun doute que ce n'est pas facile, mais je ne pense pas que vous devriez vous en tirer en disant que vous avez fait votre travail.

M. Dye: À mon avis, sénateur, cela ferait double emploi. Le coût de ce travail devrait être imputable au gouvernement. C'est à lui de faire cet effort de gestion. Ce serait un gaspillage de fonds publics que de demander à mon bureau de s'en charger alors que je ne suis pas tenu d'examiner annuellement les dépenses fiscales en vue d'en faire le total et d'évaluer leurs répercussions globales à l'échelle du pays. Je n'ai tout simplement pas envisagé de faire ce qu'il incombe au gouvernement de faire lui-même.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne suis pas aussi exigeant que le sénateur Kelly. Il me semble que le vérificateur général peut très bien se pencher sur le cas du ministère des Finances et conclure que le contribuable est d'une certaine manière floué par ce ministère parce que ce dernier n'évalue pas le coût de ses dépenses fiscales, sans pour autant qu'il doive lui-même en évaluer le coût.

[Text]

That is an approach which would appeal to me at least initially rather than the more ambitious approach to which Senator Kelly seems to have been driven. Is that fair?

Mr. Dye: I think that is eminently fair. We have not put it quite in those terms. We have said it has not been well managed or adequately managed. We have said it needs more management. You have said they do not deliver value for money. I think we are saying the same thing using different sets of words.

The point is that I think the taxpayers could have their public resources better managed and they should be better managed; if they are not better managed, they are not getting good value for money in my view.

Senator Simard: Mr. Chairman, please forgive me for not knowing the answer to this very basic question. Has the federal government accepted the concept or idea of comprehensive auditing? I know New Brunswick does not have it yet, and they are rather happy about it.

Mr. Dye: Mr. Chairman, comprehensive auditing became law federally in 1977, and New Brunswick is one of the few provinces that does not have it. Many countries around the world embrace what we call comprehensive auditing. You even see it in the Peoples Republic of China; there is a comprehensive audit manual for the kind of Saudi Arabia.

My advice would be—if anybody from New Brunswick asked my advice—that they should embrace comprehensive auditing. It would be good for the taxpayers.

Senator Kelly: I have a supplementary question on that. Is comprehensive audit optional for the auditor or is it mandatory?

Mr. Dye: For my office, sir?

Senator Kelly: Yes.

Mr. Dye: I would like to have my office comprehensively audited.

Senator Kelly: No, I am not asking that. You said in 1977 comprehensive auditing became law. Is that a requirement that you must do or is it optional? I had the impression earlier that it was optional. You do not want to do it with tax expenditures so you do not.

Mr. Dye: It is optional to the extent that there is a great deal of judgment allowed as to what is audited, and that responsibility is placed on the Auditor General to determine what will be audited.

There is no option, though, when it comes to Crown corporations. The laws were changed federally for Crown corporations. There is what is called a special examination, which has been added to their array of audit that they used to have, which was a commercial audit in nature. It is now very much a public sector type of audit, including a value of money audit which is labelled "special examination", which must be done every five years.

Senator Simard: I am not sure I heard you right, Mr. Dye, when you answered Senator Kelly earlier about this \$900 million. I read somewhere that tax expenditures total about \$25

[Traduction]

C'est de prime abord une démarche qui me satisfait, bien qu'elle soit moins ambitieuse que celle que préconise le sénateur Kelly. Est-ce équitable?

M. Dye: C'est éminemment équitable. Nous n'avons pas vraiment posé le problème en ces termes. Nous avons dit que la gestion laissait à désirer et qu'il fallait l'améliorer. Vous avez dit pour votre part que cela nuisait à l'optimisation des ressources. Je pense que nous disons la même chose en termes différents.

L'essentiel, à mon avis, c'est que les contribuables pourraient bénéficier d'une meilleure gestion des ressources publiques; si cette gestion laisse à désirer, c'est évidemment qu'il y a un manque du côté de l'optimisation des ressources.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, veuillez excuser mon ignorance, mais j'ignore la réponse à une question très simple. Le gouvernement fédéral a-t-il accepté le concept de la vérification intégrée? Je sais que le Nouveau-Brunswick n'a pas encore institué ce système et qu'il s'en félicite.

M. Dye: Monsieur le président, la gestion intégrée a été instituée par une loi fédérale en 1977 et le Nouveau-Brunswick est l'une des rares provinces à ne pas l'appliquer. De nombreux pays dans le monde adhèrent à ce que nous appelons cette méthode. Même la République populaire de Chine et l'Arabie Saoudite.

Si quelqu'un du Nouveau-Brunswick me demandait mon avis, je répondrais que la province devrait appliquer la vérification intégrée. Ce serait une bonne chose pour les contribuables.

Le sénateur Kelly: J'ai une question supplémentaire à ce sujet. Le vérificateur est-il tenu de procéder à une vérification intégrée ou est-ce facultatif?

M. Dye: Pour mon bureau, monsieur?

Le sénateur Kelly: Oui.

M. Dye: J'aimerais qu'une vérification intégrée soit effectuée à mon bureau.

Le sénateur Kelly: Non, ce n'est pas ce que je demande. Vous avez dit qu'en 1977 la vérification intégrée a fait l'objet d'une loi. Est-elle obligatoire ou facultative? J'ai eu l'impression tout à l'heure qu'elle était facultative. Vous ne voulez pas l'appliquer aux dépenses fiscales et vous ne le faites pas.

M. Dye: Elle est facultative dans la mesure où on laisse beaucoup de latitude sur le choix de ce qui est à vérifier et c'est au vérificateur général qu'il appartient de déterminer ce qui le sera.

Cependant, la vérification intégrée n'est pas facultative dans le cas des sociétés d'État. Les lois fédérales ont été modifiées à ce sujet. On l'appelle examen spécial et il a été ajouté à toute la série de vérifications qu'elles subissaient et qui était de nature commerciale. Maintenant, la vérification à laquelle elles sont assujetties ressemble beaucoup plus à celle en usage dans le secteur public et comprend une vérification de l'optimisation des ressources, appelée «examen spécial», qui doit être effectuée tous les cinq ans.

Le sénateur Simard: Je ne suis pas sûr de vous avoir bien compris, monsieur Dye, quand vous avez répondu au sénateur Kelly au sujet des 900 millions de dollars. J'ai lu quelque part

[Text]

billion. Is this a figure that you come up with? Is that a reasonable estimate, is that a guesstimate or is this something that the papers project and determine?

Mr. Dye: Mr. Chairman, the honourable senator is pretty close. Nobody really knows the exact amount, and you have to be a little bit precise on your definitions. I think we used \$26 billion in our report, but that is dealing with income taxes and excluding the customs and excise.

In relative terms, it is about one-third of the government expenditure over which I believe Parliament has not control and I believe there is little management by government.

Senator Simard: How much time did you require to come up with this estimate? You must have dozens of people looking at that for several months? Is this something you spend much time on in trying to come up with a figure of \$26 billion.

Mr. Dye: The number that we chose to use and we felt would not be too contentious with the Department of Finance where they would not argue with, we used their number. My recollection is it is a 1985 estimate by the Department of Finance. We have their concurrence that the number is one that can be debated in public. Nobody knows for certain. That is only an estimate.

Senator Simard: From what you know of the objectives and the ambitions of the Finance Minister, Michael Wilson and the government regarding proposed tax reform, do you have reason to believe that the problem could, to a great extent, disappear?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I think it would be improper of me to speculate on what the government is about to do. I do not know what is on Mr. Wilson's mind or what the collectivity of Cabinet ministers have agreed upon.

Senator Simard: How much comprehensive auditing makes up your job? As a former auditor—I may be practising part time in a few months—I know we used to make sure that the books balanced and the books were properly kept and so on. Comprehensive auditing was not part of our job, certainly 15 or 20 years ago.

As far as your are concerned, how much time do you consume on comprehensive auditing?

Mr. Dye: Mr. Chairman, would the senator like that in hours or dollars?

Senator Simard: Both.

Mr. Dye: The easy way for me to give you that answer, senator, is to refer you to Part III of our estimates, where it is all set out in enormous detail, client by client. Let me give you an easy answer. It is about one-third to one-half of our time. Our budget last year was something of the order of \$44 million. You are looking at 300-plus hours of time. I have Part III now, and I can give you the answer in enormous detail if you would like.

[Traduction]

que les dépenses fiscales s'élevaient à environ 25 milliards de dollars. Est-ce un chiffre auquel vous êtes arrivé? Est-ce une évaluation raisonnable, une estimation au jugé ou une prévision documentée?

M. Dye: Monsieur le président, l'honorable sénateur est assez près de la vérité. Personne ne connaît vraiment le montant exact, et il faut être assez précis dans ses définitions. Je pense que nous avons évalué les dépenses à 26 milliards de dollars dans notre rapport, mais y compris les impôts sur le revenu et sans le facteur douanes et accise.

En termes relatifs, elles correspondent environ au tiers des dépenses publiques sur lesquelles j'estime que le Parlement n'exerce aucun contrôle et je trouve que leur gestion par le gouvernement est bien limitée.

Le sénateur Simard: Combien de temps vous a-t-il fallu pour obtenir cette estimation? Vous devez avoir des douzaines d'employés qui y travaillent pendant plusieurs mois? Consacrez-vous beaucoup de temps pour arriver à ce chiffre de 26 milliards de dollars?

M. Dye: Nous avons choisi un chiffre qui, d'après nous, ne risquerait pas trop d'être contesté par le ministère des Finances; nous avons repris son chiffre. Si je me souviens bien, c'est l'estimation faite en 1985 par le ministère des Finances. Il a convenu que ce chiffre pouvait faire l'objet de débats publics. Personne ne sait avec certitude s'il est juste. Ce n'est qu'une estimation.

Le sénateur Simard: De ce que vous connaissez des objectifs et des ambitions de M. Michael Wilson et du gouvernement au sujet du projet de réforme fiscale, avez-vous raison de croire que ce problème pourrait, dans une grande mesure, disparaître?

M. Dye: Je pense qu'il serait inconvenant de ma part de spéculer sur ce que le gouvernement compte faire. Je ne connais pas les projets de M. Wilson ni ce dont l'ensemble des ministres du Cabinet ont convenu.

Le sénateur Simard: La vérification intégrée représente quelle proportion de votre travail? En tant qu'ancien vérificateur—et il se peut que je le redevienne à temps partiel d'ici quelques mois—je sais que nous devons vérifier si les livres balançaient et s'ils étaient bien tenus, etc. La vérification intégrée ne faisait sûrement pas partie de notre travail il y a 15 ou 20 ans.

Combien consacrez-vous de temps à la vérification intégrée?

M. Dye: Monsieur le président, le sénateur veut-il une réponse en heures ou en dollars?

Le sénateur Simard: Les deux.

M. Dye: Monsieur le sénateur, je peux facilement répondre à cette question en vous renvoyant à la Partie III de nos prévisions budgétaires où ces renseignements sont énoncés en détail, client par client. Je vais vous répondre facilement. La vérification intégrée représente entre le tiers et la moitié de notre temps de travail. L'an dernier, notre budget était de l'ordre de 44 millions de dollars. C'est un travail d'au moins 300 heures.

[Text]

If you look at the value for money component of comprehensive auditing across Canada, if you summed up both the private sector time and the public sector time and internal audit and external audit in both areas, you are dealing with an activity in the order of \$100 million a year. Here is something that did not exist 10 or 15 years ago. It is now very much a fact of life within the audit world. There is quite a trend towards extending the audit mandates in the private sector, particularly with Crown corporations. Certainly in the public sector it is pervasive in federal and provincial governments. It is beginning to move into municipal governments, hospitals, universities, public sector institutions where there is not a bottom line to measure with. To some extent, the process of value for money auditing gives assurance to those who need assurance—people who are on boards of directors or in the Senate or in the House of Commons, people who set the policy and have delegated responsibilities to others. This is the assurance coming back to them that things are happening out there the way they intended.

Senator Simard: Mr. Chairman, are we going to have the Auditor General back this year? If not, I may have another question or two for the Auditor General.

The Chairman: We have a very tight schedule right now. It is not part of the present plan but, if necessary, we may have him back. I am sure Mr. Dye would be glad to come back if we need him.

Mr. Dye: Mr. Chairman, I believe that we are scheduled to be back next week. Unfortunately, I personally cannot attend. I have a meeting scheduled in Paris with the International Federation of Accountants, and I am expected to report to them. That was scheduled before your meeting. I have asked Deputy Auditor General, Larry Myers to come. Larry is my deputy; he speaks for me. He is very experienced in matters of comprehensive auditing, one of the inventors of comprehensive auditing. I am sure he will be able to answer any questions you may put.

Senator Simard: I will save my questions for next week.

Mr. Dye: I would be happy to accept invitations from your committee, Mr. Chairman. Any time that you would like to have my office testify, I am quite prepared to come and speak to you within areas of my competence.

Senator Haidasz: I wonder if the Auditor General could give us an up-to-date report on his great efforts in auditing the purchase of Petrofina by Petro-Canada?

Mr. Dye: I would be happy to give the senators present, an update. As you might know, we have sought leave to appear before the Supreme Court, as we lost our case in the Federal Court of Appeal. We won in the Federal Court. In the Federal Court of Appeal we had one judge who agreed with us and two who disagreed. We believe it is important that we get this

[Traduction]

Maintenant j'ai la Partie III de nos prévisions sous les yeux et je peux vous donner une réponse très détaillée si vous le voulez.

Pour ce qui est de la vérification intégrée de l'optimisation des ressources pour l'ensemble du Canada, qui fait partie de la vérification intégrée, et si l'on tient compte du secteur privé et du secteur public ainsi que de la vérification interne et de la vérification externe pour les deux secteurs, il s'agit d'une activité qui coûte environ 100 millions de dollars par an. Elle n'existait pas il y a 10 ou 15 ans. C'est maintenant une réalité dans le secteur de la vérification. On a fortement tendance à vouloir en accroître le mandat dans le secteur privé et surtout pour les sociétés d'État. Dans le secteur public, il est certain que cette forme de vérification s'est répandue au sein des pouvoirs publics. Elle gagne les municipalités, les hôpitaux, les universités, les établissements publics là où il n'y a pas de bénéfices nets à réaliser. Dans une certaine mesure, la vérification de l'optimisation des ressources rassure ceux qui doivent être rassurés: les membres des conseils d'administration, les sénateurs ou les députés, ceux qui énoncent les politiques et ont délégué leurs responsabilités à d'autres. Elle les assure que tout se passe comme ils le voulaient.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, le vérificateur général reviendra-t-il témoigner devant notre comité cette année? Sinon, j'aurais une ou deux autres questions à lui poser.

Le président: Nous avons un calendrier très serré à l'heure actuelle. Il n'est pas prévu qu'il revienne, mais, s'il le faut, nous pourrions le réinviter. Je suis sûr que M. Dye serait heureux de revenir témoigner si nous le lui demandions.

M. Dye: Monsieur le président, je crois que nous devons revenir la semaine prochaine. Malheureusement, je ne serai pas présent à cette séance. Je dois assister à Paris à une assemblée de la Fédération internationale des comptables à qui je dois présenter un rapport. Cette rencontre a été organisée avant la vôtre. J'ai demandé au vérificateur général adjoint, M. Larry Myers, de répondre à votre invitation. M. Myers est mon adjoint; il parle en mon nom. Il connaît bien le domaine de la vérification intégrée puisqu'il est un de ceux qui l'a mise au point. Je suis sûr qu'il pourra répondre à toutes les questions que vous lui poserez.

Le sénateur Simard: Je réserve donc mes questions pour la semaine prochaine.

M. Dye: J'accepterai volontiers les invitations de votre comité, monsieur le président. Toutes les fois que vous avez besoin de témoignages de mon bureau, je suis toujours disposé à venir vous renseigner sur les questions qui sont de mon ressort.

Le sénateur Haidasz: Je me demande si le vérificateur général pourrait nous faire une mise à jour des efforts considérables qu'il a entrepris pour vérifier l'achat de Petrofina par Petro-Canada?

M. Dye: Ce sera pour moi un plaisir de faire une mise à jour à ce sujet à l'intention des sénateurs présents. Comme vous le savez peut-être, nous avons demandé l'autorisation de comparaître devant la Cour suprême étant donné que nous avons été débouté à la Cour d'appel fédérale. Nous avons eu gain de cause à la Cour fédérale. À la Cour d'appel fédérale, un juge

[Text]

sorted out. There is a confusing set of opinions where judges themselves have not agreed, and we think we need clarification.

We have made our case before three of the judges of the Supreme Court to seek leave to appear before them and contest the decision of the Federal Court of Appeal. The three judges have not given us their judgment as to whether or not we will be permitted to go forward to the Supreme Court.

I do not have an awful lot more to report to you. I have an audit that is incomplete. We have drafted it in an incomplete way. We would like to finish the job, and we cannot finish the job until we get the information which we seek.

Senator Haidasz: Has the Auditor General commenced any auditing of the Petro-Canada deals with Gulf Canada?

Mr. Dye: No, I have not. I am not auditor of Petro-Canada or of Gulf Canada. I have not looked at transactions between the two. Nothing has been done on that.

Senator Haidasz: But it is under your jurisdiction, is it not?

Mr. Dye: I do not want to conclude on whether it is or is not in that there may well be some tax expenditure implications in such a transaction which I have not considered yet, and we have not done any auditing on. However, I would like to keep my options open on that one, if I might.

Senator Haidasz: Mention was made today about whether the government was properly managing its national debt. Could you expound on that?

Mr. Dye: That would be a very interesting audit. It has never been done before anywhere to determine how debt is managed at a federal government level. My sense of it is there are great opportunities there. If you were able to shave a quarter point off the cost of our debt service, I have a hunch—and I do not have a calculator with me—that you are talking close to \$1 billion a year. That \$1 billion saved this year probably has an impact of many billions of dollars, taking into account the accumulation of interest cost over time. The other side of that, \$1 billion saved has an enormous impact of billions of dollars spent over time to service that debt.

I do not happen to have those figures handy with me, but I think it is worth looking at and I intend to.

Senator Haidasz: I hope you can give us a report the next time we meet.

Mr. Dye: My expectation, senators, would be a 1988 report.

Senator Simard: Has a similar audit on debt ever been made in other countries?

Mr. Dye: I do not believe so. Certainly auditors audit compliance with debt, that the debt instruments are in agreement with whatever the government has stated their debts to be and

[Traduction]

sur trois nous appuyait. Nous estimons qu'il est important de résoudre cette question. Tous les avis à ce sujet divergent et même les juges ne s'entendent pas et nous pensons qu'il faut faire une mise au point.

Nous avons présenté notre cause devant trois des juges de la Cour suprême pour obtenir l'autorisation de comparaître devant eux et de contester la décision de la Cour d'appel fédérale. Ils ne nous ont pas encore donné leur réponse.

Je n'ai pas grand-chose d'autre à vous dire. Ma vérification n'est pas terminée. Nous l'avons rédigée de façon sommaire. Nous aimerions la finir, mais nous ne pourrions pas le faire avant d'avoir obtenu les renseignements voulus.

Le sénateur Haidasz: Le vérificateur général a-t-il commencé à vérifier les accords entre Petro-Canada et Gulf Canada?

M. Dye: Non, je n'ai pas commencé. Je ne suis pas le vérificateur de Petro-Canada ou de Gulf Canada. Je n'ai pas examiné les transactions entre les deux. Rien n'a été fait à ce sujet.

Le sénateur Haidasz: Mais cette vérification est de votre ressort, n'est-ce pas?

M. Dye: Je ne veux pas me prononcer là-dessus car cette transaction pourrait bien avoir sur les dépenses fiscales des répercussions que je n'ai pas encore examinées et nous n'avons effectué aucune vérification à ce sujet. Cependant, j'aimerais garder la porte ouverte là-dessus, si possible.

Le sénateur Haidasz: On s'est demandé aujourd'hui si le gouvernement assurait une saine gestion de sa dette nationale. Pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet?

M. Dye: Ce serait une vérification très intéressante. On n'a encore jamais effectué de vérification pour déterminer si la dette nationale était bien administrée. J'ai le sentiment qu'il y a de grandes possibilités à cet égard. Si l'on pouvait réduire d'un quart de point le coût du service de notre dette, j'ai l'intuition, et je n'ai pas de calculatrice avec moi, qu'on économiserait près de un milliard de dollars par an. Le milliard de dollars économisé cette année représenterait probablement bien des milliards de dollars par la suite, compte tenu de l'accumulation des coûts d'intérêts sur de nombreuses années. Par ailleurs, des économies de un milliard de dollars se répercutent sous forme de dépenses de milliards de dollars pour assurer le service de cette dette.

Je n'ai pas les chiffres en main, mais je pense qu'il vaut la peine d'examiner la question et je compte bien le faire.

Le sénateur Haidasz: J'espère que vous pourrez nous en parler la prochaine fois que nous nous rencontrerons.

M. Dye: Honorables sénateurs, je m'attends à en rendre compte en 1988.

Le sénateur Simard: Une vérification semblable au sujet de la dette a-t-elle été faite dans d'autres pays?

M. Dye: Je ne le crois pas. Il est certain que les vérificateurs examinent la dette, s'assurent que les instruments de la dette coïncident avec la dette déclarée du gouvernement et la façon

[Text]

how they have been displayed. To my knowledge, I do not think anyone has ever audited the management of debt itself.

Senator Kelly: In your chapter 15, on this follow-up activity, and referring back to my earlier reference to management letters, the normal thing you see in a corporation when you are following up, are you in constant touch with the ministry or ministries involved or agency or agencies involved in the area where you are following up and do you supply advice at that time or are you simply collecting information in order to add another chapter to your report? I do not mean that facetiously at all.

Do you work with all the ministries? If you see something going off base, do you bring it to their attention in the form of a letter or a conversation? Is there that kind of live exchange during the course of an operating year?

Mr. Dye: Indeed there is. In fact, you have in front of you a report that contains some 600 pages of information. I would hazard a guess that we produce something in the order of 20,000 pages of management letters, audit reports and project reports which would assist the departments to improve their management. The majority of the items are not as significant and perhaps might not demand Parliament's attention, but we try to anticipate what is important for Parliament, report that to Parliament, and the rest of the information is reported only to the department for action. They have that information probably verbally negotiated six months before Parliament receives our report, certainly close to the reporting time. Most departments would receive management letters.

It does not happen in all cases. In fact, the thought has been advanced that we should reduce our costs in my office. This was a discussion we had at the Public Accounts Committee. One of the ways I could very easily reduce my costs is knock out all these management letters. I think that would be a disservice to the taxpayer in a lot of departments where I think they get value from the added service. It is certainly not within my direct mandate to assist the government to manage, but I think it is a useful service and we have the information so we share it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is not concerned with tax expenditures, Mr. Chairman, but perhaps you will allow me to take advantage of Mr. Dye's presence to ask this simple but practical question.

The Government of Canada finds itself involved in the maintenance of various facilities which are used by fishermen. Fishermen depend greatly on their wharves and dredging and the like. Members of Parliament, and sometimes senators, hear complaints from fishermen that although money is voted and spent, the design of the structures and sometimes even the quality of the construction is not what it ought to be.

Do you have people who go around and put hands on wharves and boat haulouts to make sure that the concrete was not poured in circumstances where it starts crumbling almost immediately, to make sure that the boat haulouts are wide enough, that the lip of the haulout is not so high that the people using it have difficulty getting the stern of a craft up on the haulout? Do you have people who do that kind of hands-on

[Traduction]

dont elle est ventilée. À ma connaissance, je ne connais personne qui ait jamais vérifié la gestion de la dette.

Le sénateur Kelly: Au chapitre 15, au sujet du suivi et à propos des lettres de recommandation dont j'ai déjà parlé, quand vous effectuez un suivi, vous tenez-vous normalement en liaison permanente avec le ou les ministères concernés ou avec le ou les organismes qui s'occupent du domaine que vous examinez et donnez-vous alors des conseils ou vous bornez-vous à recueillir des renseignements pour ajouter un autre chapitre à votre rapport? Cela dit sans ironie.

Travaillez-vous avec les ministères? Si vous voyez quelque chose d'irrégulier, le signalez-vous au ministère par lettre ou de vive voix? Y a-t-il des échanges au cours de l'exercice?

M. Dye: Il y en a certainement. En fait, vous avez devant vous un rapport de quelque 600 pages. Je dirais que nous produisons environ 20 000 pages de recommandation, de rapports de vérification et de projets de rapport destinés à aider les ministères à améliorer leur gestion. La majorité des points abordés ne sont pas très importants et pourraient bien ne pas être signalés au Parlement, mais nous essayons de prévoir ce qui est important à ses yeux, de lui en faire rapport et le reste n'est signalé qu'au ministère pour suite à donner. Le ministère est probablement informé de vive voix six mois avant que le Parlement ne reçoive notre rapport, assurément peu de temps avant la date de sa présentation. La plupart des ministères reçoivent des lettres de recommandations.

Ce n'est pas toujours le cas. En fait, on a avancé que je devrais réduire les coûts de mon bureau. C'était au cours d'une discussion que nous avons eue au Comité des comptes publics. Il me serait très facile de le faire en supprimant toutes ces lettres de recommandations, par exemple. Mais j'estime que ce serait un mauvais service à rendre aux contribuables, car dans bien des ministères, on tire profit de ce service. Certes, je n'ai pas le mandat explicite d'aider le gouvernement en matière de gestion, mais je pense que ce service est utile et comme nous avons les renseignements voulus, nous les partageons.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ceci ne concerne pas les dépenses fiscales, monsieur le président, mais vous m'autoriserez peut-être à profiter de la présence de M. Dye pour poser une question d'ordre pratique.

Le gouvernement du Canada participe à l'entretien de diverses installations utilisées par les pêcheurs. Ceux-ci comptent beaucoup sur leurs quais, sur les dragues, etc. Les députés, et parfois les sénateurs, reçoivent de la part des pêcheurs des plaintes selon lesquelles des crédits sont peut-être votés et dépensés, mais la conception des structures et parfois même la qualité de la construction laissent à désirer.

Avez-vous des employés qui vont sur place vérifier l'état des quais et des pistes de halage pour s'assurer que le béton n'a pas été coulé dans des conditions telles qu'il commence à s'effriter presque immédiatement, pour s'assurer que les pistes de halage sont assez larges, que les abords n'en sont pas si abrupts qu'on a du mal à y haler ne serait-ce que la poupe d'une embarcation? Avez-vous des employés qui vont ainsi vérifier l'état d'installations qui permettent aux pêcheurs de gagner leur vie?

[Text]

work with regard to structures which are of fundamental importance to the livelihood and to the earnings of people?

Mr. Dye: Mr. Chairman, the answer is yes. I might refer you to a chapter in our report last year on fisheries and oceans. It was to do with the westcoast fisheries where our audit teams were out with the fishermen, actually on the same boats, and perhaps with gill-netters. Mr. Myers himself was out there in the waves.

The purpose of that audit was to audit where the net hits the water, right where the action is. The seasons are very short on the westcoast for certain species of fish, and our auditors got a very good understanding of what the realities are to be a fisherman or to be a fisheries officer in that environment. That would include perceptions as to adequacy of boat liftouts and so on.

More broadly, we do have people who are looking at major capital works. These people are often engineers. If there was a situation of, for example, an inadequate concrete pouring in a major structure, I think our people, if they could not do it themselves, would certainly engage experts who would be able to advise us so that we could bring those issues to Parliament.

I do have people with a wide array of talents. We do have engineers, lawyers, economists and computer experts on our staff.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When will you be coming to the east coast?

Mr. Dye: Next year, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is very comforting.

The Chairman: Senator Marsden.

Senator Marsden: Looking back from this point in history, could you comment on the extent to which the Nielson Task Force reviews have influenced your work or your processes, and whether you think we got value for money from that, from your perspective?

Mr. Dye: I have a hunch that we influenced the Nielson Task Force to some extent. I was pleased to see the themes that they developed. They were mostly themes that we had already reported to Parliament on. I felt that we had been hitting the right issues prior to the Nielson report.

Now that that report has been issued, it is an important piece for us in terms of a backgrounder when we go into a department for analysis, analysis for a particular purpose of perhaps cost effectiveness and maybe a political bias to that type of study. It was a policy-oriented type of thing and we do not get involved in that. I think we find it useful. Whether or not we got value for money for it, I just simply do not know the answer to that. I have not made a study of it and I do not propose to.

Senator Simard: Since we are talking about comprehensive auditing, have you ever audited comprehensively the equalization program? Is this program still meeting its objectives of

[Traduction]

M. Dye: Monsieur le président, la réponse est oui. Je pourrais vous renvoyer à un chapitre de notre rapport de l'année dernière sur les pêches et les océans. On y parle des pêcheries de la côte ouest, où se sont rendues nos équipes de vérification, qui ont même accompagné des pêcheurs à bord des bateaux à filets maillants et autres. M. Myers lui-même est allé en mer avec des pêcheurs.

Il s'agissait d'aller vérifier au cœur de l'action, là où les pêcheurs lancent leurs filets. La saison de pêche est très courte sur la côte ouest en ce qui concerne certaines espèces de poisson et nos vérificateurs ont été sensibilisés aux réalités de ces pêcheurs et des agents des pêches. Ils ont entre autres vérifié l'état des pistes de halage.

De façon générale, nous avons des employés qui inspectent les grands ouvrages. Souvent, ce sont des ingénieurs. Mais si, par exemple, le béton a été mal coulé et que nos employés ne soient pas compétents en la matière, on engage des spécialistes capables de nous conseiller, de sorte que nous puissions faire rapport au Parlement.

J'ai effectivement une équipe dont les talents sont très diversifiés. Nous avons des ingénieurs, des avocats, des économistes et des informaticiens.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand viendrez-vous sur la côte est?

M. Dye: L'année prochaine, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est très confortant.

Le président: Sénatrice Marsden.

Le sénateur Marsden: Rétrospectivement, pourriez-vous nous dire jusqu'à quel point le rapport Nielsen a influencé votre travail ou vos méthodes et si vous estimez que nous en avons eu pour notre argent?

M. Dye: J'ai l'impression que nous avons nous-mêmes influencé jusqu'à un certain point le groupe de travail Nielsen. J'ai été heureux de voir quels thèmes il a développés. Il s'agissait en général de questions dont nous avons déjà fait rapport au Parlement. Je me suis dit que nous avions abordé les bonnes questions avant lui.

Maintenant que ce rapport est paru, il nous sert de document de base lorsque nous allons dans un ministère pour faire une analyse sur les coûts par rapport à l'efficacité, par exemple. Il était cependant orienté vers des politiques et nous ne tenons pas compte de cet aspect. Mais il nous est utile. Quant à savoir si nous en avons eu pour notre argent, je ne saurais dire. Je n'ai pas étudié la question et je n'ai pas l'intention de le faire.

Le sénateur Simard: Avez-vous déjà fait une vérification intégrée du programme de péréquation pour voir s'il répond toujours aux objectifs fixés il y a bien des années, au tout début?

[Text]

many years ago and those objections that might have been enunciated since its beginning?

Mr. Dye: The answer to that is no, as far as I know. There is some discussion among the provincial auditors generally to look at the question of transfer payments. They do not quite know how to approach it because it deals with a policy matter. For an auditor to get into the policy sphere he is going to get his fingers burned, and they try not to.

I do not know that we as an audit community know how to deal in an audit sense with such a policy and a politically-oriented type of process such as this province get so many tax points and this one gets so many programs. I personally do not know if the methodology exists to comprehensively audit such programs. It has been left in abeyance. It is an open question mark for us. I don't have a good answer for you.

The Chairman: I would like to thank the Auditor General.

We now have with us, Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister, Finance. I believe Mr. Hartt would like to make an opening statement. He will also introduce the witness who will be here to answer questions.

Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman. First of all, senators, I appreciate the opportunity to be here. I have with me Mr. Nick LePan, General Director, Tax Policy and Legislation Branch; Dr. Patricia Close, the department secretary; and Mr. Brian Wurts, an officer in tax policy and legislation.

I do not intend to make an opening statement. I would rather just place myself at the disposal of the senators and answer their questions if I can.

Senator Kelly: Mr. Hartt, we have been concentrating on this question of tax expenditures and who knows anything about them in terms of how they are examined in advance, how they are monitored, who monitors them and how much they cost. I would like to go through the Auditor General's report. There are some positions he has taken more than once, and I wonder if we could get your response to some of these positions.

Do you have his report in front of you?

Mr. Hartt: Yes, sir.

Senator Kelly: In chapter 4.65, he takes the position that the Department of Finance does not subject tax programs to appropriate pre-implementation and post-implementation procedures, and therefore does not adequately manage tax-delivered programs. That is not a new position for him. I think he took it in 1979, 1983 and 1985. Do you have a comment on that?

Mr. Hartt: Yes, senator, I do. I have heard this comment before from the Auditor General. I am not surprised by it.

This comment stems from his view that the methods used by the Department of Finance have been a catch as catch can. That is to say, there is analysis done. As the Auditor General

[Traduction]

M. Dye: Autant que je sache, non. Les vérificateurs provinciaux parlent d'examiner de façon générale la question des paiements de transfert. Ils ne savent pas comment l'aborder, car c'est une question qui relève des pouvoirs publics. Les vérificateurs ne veulent pas se brûler les doigts, ce qui leur arriverait s'ils pénétraient dans la sphère gouvernementale.

En tant que vérificateurs, je ne pense pas que nous sachions comment déterminer si une province obtient le nombre de points fiscaux ou si elle jouit du nombre de programmes auxquels elle a droit, car le processus en cause relève de l'action gouvernementale. Personnellement, je ne sais pas s'il existe des méthodes permettant de faire la vérification intégrée de ces programmes. La question est restée en suspens. C'est encore un point d'interrogation pour nous. Je n'ai pas de bonne réponse à vous donner.

Le président: J'aimerais remercier le vérificateur général.

Nous entendrons maintenant M. Stanley Hartt, sous-ministre des Finances. Je crois qu'il aimerait faire une déclaration préliminaire. Il nous présentera aussi les témoins qui sont ici pour répondre à nos questions.

M. Stanley Hartt, sous-ministre des Finances: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître. M'accompagnent aujourd'hui M. Nick LePan, directeur général de la politique et de la législation de l'impôt, Mme Patricia Close, secrétaire du ministère et M. Brian Wurts, agent de la politique et de la législation de l'impôt.

Je n'ai pas l'intention de faire de déclaration préliminaire. Je préférerais plutôt me mettre à la disposition des sénateurs et répondre à leurs questions si je le peux.

Le sénateur Kelly: Monsieur Hartt, nous nous concentrons sur les dépenses fiscales et qui sait comment elles sont examinées à l'avance, comment elles sont contrôlées, qui les contrôle et à combien elles s'élèvent. J'aimerais que nous passions en revue le rapport du vérificateur général. Il y a des positions qu'il a prises plus d'une fois et je me demande si vous pourriez nous faire connaître votre point de vue sur ces positions.

Avez-vous ce rapport devant vous?

M. Hartt: Oui, monsieur.

Le sénateur Kelly: Au chapitre 4.65, il dit que le ministère des Finances ne soumet pas les programmes fiscaux aux procédures appropriées avant et après la mise en œuvre et qu'il ne les gère donc pas de façon satisfaisante. Ce n'est pas la première fois qu'il avance ce point de vue. Je pense qu'il l'a fait valoir en 1979, en 1983 et en 1985. Avez-vous des observations à ce sujet?

M. Hartt: Oui, sénateur. J'ai déjà entendu cette opinion du vérificateur général. Je ne suis pas surpris.

Il considère que le ministère des Finances utilise n'importe quelle méthode. Certes, des analyses sont faites, mais le vérificateur général estime, comme il nous l'a dit, que les méthodes ne sont pas assez scientifiques.

[Text]

has expressed to us himself, he does not find it appropriately scientific.

There is analysis done at the time that tax expenditure-type programs are considered by ministers for implementation. Analysis of impacts is generally prepared and estimates of impacts are shown in budget papers to the extent that they can be accurately estimated.

The Auditor General's point has been that he would prefer to see a far more scientific evaluation done in manners as similar as possible, taking into account the nature of the subject matter, as those methods that are used to evaluate; direct-delivered programs, and that post-delivery evaluation should also be made as much similar as possible to the evaluation methods now established and practised across the government at the urging of the Auditor General and at the specific direction of the Comptroller General.

We have accepted the Auditor General's point, that is to say that while continuing to emphasize that not all tax expenditure programs are susceptible to evaluation in the same way as direct-delivered programs—some are and some are not—while continuing to make that point, to the extent possible, to the extent that one can know likely impacts, including psychological and behavioural changes that will be induced by making available a new tax deduction or exemption or preference, we should try to improve the nature and quality of our pre-implementation evaluations and our post-implementation evaluations. In that connection, we are in the process of setting up a unit which would have that mandate and that mandate alone.

One of the Auditor General's points has been that it would be helpful and preferable if the people who were mandated to perform the evaluation function were different people than those who were asking to go downstairs and come up with a suggestion for policy implementation. Those who are making the policy recommendations should not necessarily be the very same people who do the evaluation. We have taken that suggestion to heart. No pun intended, senator.

We are in the course of establishing a ten-person unit within the tax policy and legislation branch that will perform that exact function. They will be headed up by a director of tax measures evaluation. There will be seven analysts on the staff, as well as an assistant director and some support staff.

This group will, in all likelihood, commence functioning in the next fiscal year in the manner we hope satisfactorily to and as suggested by the Auditor General.

The Chairman: Do you mean 1988-89?

Mr. Hartt: I would think so, Mr. Chairman. The reason for this is, as you know, we are presently engaged in a major exercise of tax reform. Our minister announced today in the House of Commons that his white paper in that regard would be presented on June 18. He has for some time been saying that one of the purposes of his tax reform exercise was to limit, reduce, control and critically re-examine the tax preferences that exist in the system and which serve to produce sometimes unfair results, sometimes results that seem to be different than that which was intended by the legislators in whose wisdom these

[Traduction]

Une analyse est faite au moment où les ministres examinent les programmes de dépenses fiscales en vue de leur mise en œuvre. Une analyse d'impact est généralement faite dont les résultats figurent dans les documents budgétaires, mais il s'agit d'estimations.

Le vérificateur général préférerait une évaluation beaucoup plus scientifique, des méthodes qui tiennent compte de la nature de la question à l'étude et qui s'apparentent à celles qu'on utilise pour évaluer les programmes appliqués directement; il voudrait aussi que l'évaluation postérieure à la mise en œuvre s'inspire le plus possible des modes d'évaluation en vigueur dans l'ensemble du gouvernement conformément à ses recommandations et sur les ordres du contrôleur général.

Nous abondons dans le sens du vérificateur général, c'est-à-dire que tout en continuant d'insister sur le fait que tous les programmes fiscaux ne peuvent être évalués comme les programmes directement mis en œuvre, tout en continuant de le faire valoir, dans toute la mesure du possible, dans la mesure où l'on peut déterminer les répercussions psychologiques et comportementales qu'auront probablement les déductions, exemptions ou privilège fiscaux nouveaux, nous devrions essayer d'améliorer la nature et la qualité des évaluations tout préalables que postérieures à la mise en œuvre. À cet égard, nous sommes en voie de créer une section qui sera chargée de le faire et dont ce sera le seul mandat.

Le vérificateur général a aussi dit qu'il serait utile et préférable que les responsables de l'évaluation ne sient pas ceux à qui l'on demande de faire des consultations en vue de formuler des propositions de mise en œuvre. Ceux qui recommandent des mesures à prendre ne devraient pas nécessairement être chargés des évaluations. Nous prenons cette suggestion à cœur.

Nous sommes en voie de créer au sein de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt une section de dix personnes qui sera chargée de cette fonction. Elle sera chapeautée par un directeur de l'évaluation des mesures fiscales. Elle comptera sept analystes, ainsi qu'un directeur adjoint et du personnel de soutien.

Selon toute vraisemblance, ce groupe sera en place pour le prochain exercice et il devrait fonctionner d'une manière qui, nous l'espérons, satisfera le vérificateur général.

Le président: Voulez-vous dire en 1988-1989?

M. Hartt: Je le penserais, monsieur le président. La raison en est, comme vous le savez, que nous procédons actuellement à une vaste réforme fiscale. Notre ministre a annoncé aujourd'hui à la Chambre des communes que son Livre blanc sur cette question serait présenté le 18 juin. Il répète depuis un certain temps que cette réforme fiscale vise entre autres à limiter, à réduire, à contrôler et à réexaminer les privilèges fiscaux actuels qui, parfois, donnent des résultats injustes ou différents de ce que visait le législateur dans sa grande sagesse lorsqu'il a adopté ces mesures. Comme il doit participer à ce processus

[Text]

measures were adopted. Because he is going to be in the process of reducing, restricting and controlling tax preferences and expenditures generally, it seemed best to us, we are changing the world, to wait until the continents stopped moving before we tried to do a scientific evaluation program of the tax expenditures that will remain in the system.

The Chairman: With regard to the white paper, it will not be a tax reform in legislation; it will be a white paper. I suppose that that will be referred to a committee of the House. How long do you think it will take before they report on the white paper? They will have to hear a lot of witnesses.

I remember I was part of that reform when Mr. Benson was the minister. It took us two years. Of course, it depends on what subject the white paper is on.

Mr. Hartt: Mr. Chairman, I understand where you are leading me. It would be the profound hope of our minister—and I do not think I speak in his name without being certain where he stands—that Parliament, in its wisdom, would not see fit to study his proposal for two years.

He fully expects a committee of the House and, indeed, committees of the Senate, to examine the white paper proposals. He has made clear in public declarations that the rhythm of tax reform in some countries which are our major trading partners does not give us the luxury of proceeding in a casual, contemplative pace towards our tax reform.

He would, of course, in no way want to compromise what the House of Commons and the Senate felt was an appropriate amount of time to study his proposals. I think it would be his profound hope that we could see the fruits of this proposal implemented before two years.

The Chairman: Between the time the white paper is tabled in 1988 or 1989, we do not know yet—

Mr. Hartt: Well, we do not know. Even if my minister were to say what he thinks are his specific goals in terms of timing of implementation, it would be for him to announce it.

The point I was making was far more limited. Once the white paper is out, it does give you a menu of items that require to be the first items selected for scientific evaluation if they are going to stay in the system. Items that have been scheduled for departure, it would seem, might be the second item of business, even if the proposal drags on for as long as you suggest it might.

I am suggesting that we would begin our work once the white paper was public.

The Chairman: We will have a holiday for two months in the summer; then we will come back in the fall; we have adjournment at times. This is very hypothetical. I will come back to Senator Kelly.

Senator Kelly: Dealing with this unit that you just described, if I could just very briefly outline where our interests are centred, our concern is not so much the use of the tax system to accomplish certain purposes. We accept the fact that that is desirable in many instances and will continue to be a practice.

[Traduction]

qui consiste à limiter et à contrôler les privilèges fiscaux et les dépenses en général, il nous a semblé préférable d'attendre, comme nous changeons le monde, que les continents cessent de se déplacer avant d'essayer d'établir un programme d'évaluation scientifique des dépenses fiscales qui seront maintenues.

Le président: Pour ce qui est du Livre blanc, il ne s'agira pas d'une réforme législative de la fiscalité; ce sera un Livre blanc. Je suppose qu'il sera déposé à un comité de la Chambre. À votre avis, combien de temps celui-ci mettra-t-il avant d'en faire rapport? Il devra entendre de nombreux témoins.

J'ai participé à cette réforme, à l'époque où M. Benson était le ministre. Il nous a fallu deux ans. Évidemment, tout dépendra de la question traitée dans le Livre blanc.

M. Hartt: Monsieur le président, je vois où vous voulez en venir. Notre ministre espère sincèrement—et je ne pense pas me tromper en disant cela—que le Parlement ne jugera pas bon, dans sa grande sagesse, d'étudier ces propositions pendant deux ans.

Il s'attend qu'un comité de la Chambre et que des comités du Sénat examinent les propositions du Livre blanc. Il a déclaré publiquement qu'à cause du rythme auquel avance la réforme fiscale dans des pays qui sont nos principaux partenaires commerciaux, nous ne pouvons nous permettre le luxe de prendre tout notre temps.

Évidemment, il ne voudrait absolument pas transiger sur la période que la Chambre et le Sénat jugent nécessaire pour étudier ses propositions. Je pense qu'il espère sincèrement voir ses propositions mises en œuvre avant deux ans.

Le président: Entre le dépôt du Livre blanc et 1988 ou 1989, nous ne savons pas encore . . .

M. Hartt: Nous ne savons pas. Même si mon ministre me disait la date de mise en œuvre qu'il vise, ce serait à lui de l'annoncer.

Ce que je voulais faire valoir est beaucoup plus limité. Une fois le Livre blanc publié, on aura une liste de postes budgétaires qui devront être les premiers à faire l'objet d'une évaluation scientifique s'ils doivent être maintenus. Les éléments devant être supprimés pourraient venir en second, même si la proposition est étudiée aussi longtemps que vous le laissez entendre.

Je voulais dire que nous commencerons notre travail une fois le Livre blanc rendu public.

Le président: Nous serons en congé pendant deux mois cet été, puis nous reviendrons à l'automne, mais nous nous ajournerons encore à certains moments. C'est très hypothétique. Je reviens au sénateur Kelly.

Le sénateur Kelly: Au sujet de cette section dont vous venez de parler, je voudrais simplement vous signaler que ce qui nous préoccupe, ce n'est pas tant les façons dont le régime fiscal est utilisé pour atteindre certaines fins. Nous reconnaissons que, dans bien des cas, il s'agit de pratiques souhaitables qui seront maintenues.

[Text]

Our concern has been that Parliament has no way of discovering how much these things cost. One of the objectives of this unit you describe is to develop some kind of process through which the cost of those programs could be made clear and the relationship the actual cost bears to the original assessment of what the cost may be.

We have gone through that route before with previous people in our other lives, and I do not want you to tell me that you are a policy branch and that is really not your job. If you are going to say that, it has been said.

Mr. Hartt: Senator, I have not been a public servant long enough to have learned those lines. I was not going to respond to you in that way.

I was going to say, on the contrary, and I think the Auditor General has urged this point upon us; I think it is one of the essential points he wants to make, that because we are the only department which is in charge of tax expenditures—there is not other department which develops the policy and puts it in the budget—that is not to say we do not consult with other departments. When a tax expenditure is in the area of agriculture, you can be certain that agriculture is consulted. But the administration of the tax expenditure, the Auditor General has pointed out, is ours.

So we accept that we should have the burden first of evaluating the potential and likely costs of programs we propose to implement, and then the burden of following up post-implementation in determining, similarly, to the extent we can—and this is the point I'm coming to—the costs that have actually been incurred and, indeed, compare them with what we thought would happen. I mean, it is a perfectly logical exercise.

I was not going to say it was not our job. I was going to say that it may not be possible in all cases for anybody—no matter how large a staff; no matter how dedicated they are to this—to determine, with precision, the costs of particular tax expenditures. Some of them depend on conduct of taxpayers. You would have to psychoanalyze the entire nation before you could know what they would do if such a tax expenditure was put in. Having decided in advance what you think they would do, which is only a guesstimate, you then would need to trace their conduct in actual practice to determine what the cost of the tax expenditure is going to be in a current year. Those are very difficult things to do.

Take the dividend tax credit, for example. That is a preference available to people that invest in shares of companies. Who knows how many people will be motivated by an inducement of a certain size, because it also depends on a lot of other things that are happening in the system at the same time, other preferences available or not available, as to whether people will take their money and decide to place it in a certain type of investment because induced by the tax system. That is a moving target, and that puts us in the position of being able only to guess with some intelligence, but to no great precision, at what costs will be, and puts us in the position of relying tremendously on Revenue Canada's files of actual tax returns, which gives us a very good source of information, but unfortunately

[Traduction]

Ce qui nous préoccupe, c'est que le Parlement n'a aucun moyen de découvrir ce qu'il en coûte. L'un des objectifs de la section que vous avez décrite consistera à mettre sur pied une espèce de processus grâce auquel on pourra déterminer clairement le coût de ces programmes et le rapport qu'il y a entre ces coûts et l'estimation qui en avait été faite à l'origine.

Nous avons déjà connu cette expérience et je ne veux pas que vous me disiez que votre direction s'occupe strictement de politiques. On nous l'a déjà dit.

M. Hartt: Sénateur, je ne suis pas fonctionnaire depuis assez longtemps pour avoir appris ce discours. Ce n'est pas ce que j'allais vous répondre.

Au contraire, et je pense que le vérificateur général vous l'a bien fait valoir et que c'est l'un des points essentiels qu'il tient à soulever, j'allais dire que du fait que nous soyons le seul ministère responsable des dépenses fiscales—aucun autre n'est chargé d'élaborer la politique et de l'intégrer au budget—cela ne veut pas dire que nous ne consultons pas les autres ministères. Lorsqu'une dépense fiscale doit être faite dans le domaine de l'agriculture, soyez assuré que nous consultons le ministère de l'Agriculture. Mais c'est nous qui sommes chargés d'administrer les dépenses fiscales, comme l'a fait remarquer le vérificateur général.

Donc, nous reconnaissons que c'est à nous qu'il incombe tout d'abord d'évaluer les coûts possibles et probables des programmes dont nous proposons la mise en œuvre, puis de déterminer ensuite les coûts véritables pour les comparer avec ce que nous avions prévu. C'est un exercice parfaitement logique.

Je n'allais pas dire que ce n'est pas notre travail. J'allais dire qu'il n'est pas toujours possible, quelle que soit l'importance ou l'ardeur au travail de l'équipe affectée à cette tâche, de déterminer avec précision les coûts de certains programmes de dépenses fiscales. Dans certains cas, le comportement du contribuable a une influence. Il faudrait psychanalyser tous les citoyens pour savoir comment ils réagiront si telle dépense fiscale est faite. Comme on ne peut qu'établir des prévisions, il faut voir comment ils réagissent concrètement pour déterminer quel a été le coût du programme de dépenses fiscales au cours d'un exercice donné. C'est une tâche très difficile.

Prenez le crédit d'impôt sur les dividendes, par exemple. Il s'agit d'un privilège accordé à ceux qui investissent dans des actions. Qui sait combien de personnes une mesure d'incitation d'une certaine importance intéressera; une foule d'éléments interviennent, en même temps dans le système, d'autres privilèges peuvent être offerts et comment savoir si les gens décideront de faire tel type de placement parce qu'incités à le faire par le régime fiscal. La cible est mouvante et nous ne pouvons donc qu'estimer ce que seront les coûts, en nous servant de notre intelligence, mais sans grande précision; nous comptons énormément sur les déclarations d'impôt envoyées à Revenue Canada et qui sont pour nous une très bonne source d'information, mais malheureusement, à cause du délai, ces renseigne-

[Text]

with a time lag that may make the information less germane and pertinent to members of Parliament. It is fine to be told in 1983 something generated such and such a cost. It might also be nice to know what it generates currently. Those can be extrapolated, but the precision declines as you move through time.

So, yes, it is our job and yes, we will try to do it, but I wouldn't want to hold out the hope that we could walk in here one day and say, remember, I told you we were establishing a ten-person unit; I have their first report and to the penny I can now tell you what the costs of tax expenditures are.

Senator Kelly: It is easy to accept the point you are making. I get the sense that you feel that some information in that direction does make pretty good sense.

Mr. Hartt: Senator, we are coming from some pretty Neanderthal times in the thinking on this subject. I wish to assure you that as far as the Department of Finance is concerned, if we could provide detailed and accurate information to the penny, we would be glad to. We do not see any purpose in secrecy as such. We do not believe in policy secrecy.

Senator Kelly: I do not think any of the people that we have heard from do. My frustration is that we keep getting all of the reasons why we cannot do it, even though we get lots of agreement it would be a good idea. You are the first person who seems to accept the possibility the buck does stop right where you are, and that is helpful as well.

Open-ended programs was another area we were concerned about. I gather the pre-evaluation process would include what is hoped for in a response, for example, to incentive programs. Presumably when what is hoped for has been achieved, the post-evaluation process would signal that and something would happen to shut something off that is not accomplishing anything that is at the moment a government objective.

Mr. Hartt: Yes, that would be one advantage that this tool of post-implementation evaluation would give us. Part of the dangers are not that you want to turn the tap off when your objectives have been achieved but when, for example, you reach the conclusion that they are not being achieved and may not be achieved—

Senator Kelly: Remember, there is a cost to all these things. You might decide that this is costing us. While it would be nice for it to carry on, maybe it is time to divert the cost in another direction and achieve something else. That is the point I am making, to try to get a sense that there is a tracking of these things, not putting something in place and saying that we have that one going, let us forget it; we do not care what it costs because it is too hard to find out anyway and let us get on with something else. That is what you are anxious to avoid.

Senator Haidasz: Has the Department of Finance done its evaluation of whether the MURBs, for example, have achieved the intended specific economic and social objectives of the government, and at what cost to date?

[Traduction]

ments peuvent être moins utiles aux députés. Il est bien de se faire dire en 1983 que telle chose a coûté tel prix et il est peut-être intéressant de savoir ce qu'elle coûte actuellement. On peut faire des extrapolations, mais la précision diminue plus les extrapolations portent sur une longue période.

Oui, c'est notre travail et nous essaierons de le faire, mais je ne voudrais pas que vous espériez qu'un jour, nous revenions devant vous pour vous dire que notre section a publié son rapport et que nous savons maintenant à la cent près ce que coûtent les programmes de dépenses fiscales.

Le sénateur Kelly: Il est facile de reconnaître le bien-fondé de ce que vous dites. J'ai l'impression que vous estimez que certains de ces renseignements ont beaucoup de sens.

M. Hartt: Sénateur, il y a bien longtemps qu'on se penche sur cette question. Je tiens à vous assurer qu'en ce qui concerne le ministère des Finances, si nous pouvions fournir des renseignements précis à la cent près, nous serions heureux de le faire. Nous ne voyons aucune utilité au secret en tant que tel. Nous ne croyons pas dans le secret de l'action gouvernementale.

Le sénateur Kelly: Je pense que personne n'y croit non plus parmi ceux que nous avons entendus. Mon mécontentement vient du fait qu'on ne cesse de nous répéter pourquoi nous ne pouvons y parvenir, bien que de l'avis général, on soutient que ce serait une bonne idée. Vous êtes la première personne qui semble en reconnaître la possibilité, et c'est bien utile.

Les programmes non limitatifs représentent une autre question qui nous préoccupe. Je crois comprendre que l'évaluation préalable à la mise en œuvre tiendrait également compte des espoirs que l'on fonde sur des programmes d'incitation, par exemple. Quand ce que l'on espérait se produit, il en est fait mention, j'imagine, dans l'évaluation postérieure à la mise en œuvre et l'on supprime ensuite les éléments qui n'atteignent pas les objectifs fixés par le gouvernement.

M. Hartt: Oui, c'est l'un des avantages que nous offrirait l'évaluation postérieure à la mise en œuvre. On ne veut pas supprimer les éléments qui atteignent les objectifs fixés, mais bien ceux qui ne les atteignent pas et ne peuvent les atteindre.

Le sénateur Kelly: Il faut se rappeler qu'il y a un coût rattaché à tous ces programmes. Vous pourriez décider que c'est coûteux pour nous. Il serait intéressant de poursuivre un programme, mais peut-être qu'il est temps de réorienter ces coûts pour atteindre d'autres objectifs. Voilà ce à quoi je veux en venir, essayer de montrer qu'on tient des comptes, et non pas mettre en place un programme et l'oublier; on ne se préoccupe pas des coûts du programme parce qu'il est trop difficile de les établir et on passe à autre chose. C'est ce que vous tenez à éviter.

Le sénateur Haidasz: Le ministère des Finances a-t-il déterminé si le Programme des immeubles résidentiels à logements multiples, par exemple, a permis au gouvernement d'atteindre les objectifs économiques et sociaux qu'il s'était fixé et à quel prix jusqu'ici?

[Text]

Mr. Hartt: I would like to say that sometimes it is very hard for either members of Parliament or departmental officers to determine with precision why an item put into the Income Tax Act some years ago was put in, but having determined that, MURBs did not seem to be stimulating the kind of level in terms of cost of residential construction that one might conclude they ought to have been put in to stimulate. I use that "Turner" phrase purposely.

The whole availability of new MURBs has been ended. The only MURBs that still remain in the system are old or grandfathered MURBs. I am not at liberty, as a matter of policy, to say what the minister may decide to do about those, but suffice to say that the view of the department was undoubtedly signalled by the advice given to the then minister who arranged that the new MURBs should cease to be available. There is an implicit assumption that they were not being used to create the availability of additional low-cost housing.

Senator Haidasz: I would like to ask a question on the white paper on tax reform. As we all know, the people who can afford high-priced tax lawyers and accountants have been able to obtain information on how to reduce their tax payable by all kinds of avoidance mechanisms. This is something that is not available to the ordinary public.

Will this matter be addressed in the white paper on tax reform?

Mr. Hartt: I do not want to try to predict what will be in the white paper. That would be unfair to the minister. The minister has said that he recognizes that the fairness of the system is a very important thing. This is a tax system that depends on voluntary compliance and self-assessment. If people without the cash flow means to shelter their incomes from tax whose taxes are deducted at source by their employer in their pay packet feel that better-off people in other circumstances are able to use things of doubtful or questionable social value, to reduce their fair share of the tax burden, this puts the tax system into disrepute. The minister has said that the fairness of the tax system and the elimination of preferences which produce this result is one of his goals and objectives in tax reform.

Senator Haidasz: Hopefully such a condition will not exist in the reformed Income Tax Act.

Mr. Hartt: I would not want to lead senators to believe that there will be no tax expenditures in the tax system after tax reform. That would be misleading.

There is a role for tax expenditures, as I believe your own report of last year pointed out. It is our hoped-for goal that tax expenditures will be used to make decisions that are tax motivated, that are not market-oriented, that are designed to reduce tax burdens and accomplish no other meaningful or determinable social purpose.

We hope to be able to say to you on a future occasion that those tax expenditures that may remain in the system are there for determinable, useful and now henceforth evaluable goals in relation to their costs.

[Traduction]

M. Hartt: J'aimerais préciser qu'il est parfois très difficile pour les députés ou les fonctionnaires de déterminer avec précision pourquoi certains programmes ont été inscrits dans la Loi de l'impôt sur le revenu il y a quelques années, mais cela dit, le Programme des immeubles résidentiels à logements multiples ne semblait pas favoriser la construction résidentielle de façon qu'on puisse conclure que c'était le but visé. Je reprend les propos de M. Turner à dessein.

Il n'y a plus de nouveaux immeubles résidentiels à logements multiples disponibles. Les seuls qui le soient encore existaient déjà ou avaient déjà été autorisés. En principe, je n'ai pas le droit de dire ce que le ministre peut décider à leur sujet, mais qu'il me suffise de dire que le message du ministère a été clairement transmis par le conseil donné au ministre de l'époque qui a pris les dispositions voulues pour qu'il n'y ait plus d'immeubles résidentiels à logements multiples disponibles. On présume implicitement qu'ils ne servaient pas à accroître le nombre des logements à loyer modique sur le marché.

Le sénateur Haidasz: J'aimerais poser une question au sujet du Livre blanc sur la réforme fiscale. Comme nous le savons tous, ceux qui peuvent se payer les services coûteux d'avocats spécialisés en fiscalité et de comptables ont réussi à se renseigner sur les moyens de réduire leurs impôts par toutes sortes de mécanismes d'évasion fiscale. Ces moyens ne sont pas à la portée du grand public.

Cherchera-t-on à résoudre cette question dans le Livre blanc sur la réforme fiscale?

M. Hartt: Je ne veux pas essayer de prédire de quoi traitera le Livre blanc. Ce serait injuste pour le ministre. Le ministre a reconnu qu'il était très important que le système soit équitable. Notre régime fiscal en est un d'auto-cotisation volontaire. Si ceux qui ne disposent pas des liquidités voulues pour se prévaloir de paravents fiscaux et dont les impôts sont retenus à la source par leur employeur estiment que les mieux nantis peuvent, dans d'autres circonstances, recourir à des avantages suspects ou contestables pour réduire leur juste contribution au fardeau fiscal, le régime fiscal est discrédité. Le ministre a dit qu'un de ses objectifs dans la réforme fiscale était de rendre le système équitable et d'éliminer les privilèges qui portaient atteinte au régime.

Le sénateur Haidasz: Il est à espérer qu'une situation pareille ne sera pas permise dans la nouvelle Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Hartt: Je ne voudrais pas laisser croire aux sénateurs qu'après la réforme fiscale il n'y aura plus de dépenses fiscales. Je les induirais en erreur.

Les dépenses fiscales ont un sens et si je ne m'abuse, vous l'avez signalé dans votre rapport l'an dernier. Nous voulons que les dépenses fiscales servent à prendre des décisions motivées par des considérations fiscales et non par le marché, qu'elles visent à réduire les fardeaux fiscaux et qu'elles n'aient pas d'autre objectif social significatif ou prévisible.

Nous espérons pouvoir vous dire une prochaine fois que les dépenses fiscales qui peuvent être maintenues, répondent à des objectifs prévisibles, utiles et désormais quantifiables par rapport à leurs coûts.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The importance of my question would deal, to an extent, on the success of the minister in the department in achieving the goal that Mr. Hartt has just described.

Earlier, Mr. Hartt said that the department, when it opposes a tax expenditure, makes an analysis of the impact. Then, in answer to Senator Haidasz, he said it is very important that the tax system be perceived to be fair because we rely, to a great extent, on voluntary compliance.

When the analysis of the impact of a tax expenditure is made, is this broken down on a regional basis? Perhaps, Mr. Chairman, I should be a little more specific so Mr. Hartt will know what I have particularly in mind.

Recently there was a report on unemployment insurance. In the part of Nova Scotia where I come from I hear fishermen talking about this report a great deal. They do not like it. Sometimes I hear fishermen say that they could accept that report and the implications it would have. However, I did not feel that a lot of businessmen who happen to be concentrated in certain cities or certain other regions of the country are getting a very posh ride at the expense of the taxpayer. I am suggesting that Mr. Hartt is absolutely right when he says that the perception of fairness is important if we are going to have voluntary compliance in the tax system. It is also important with regard to good policy in other areas which may not be directly connected with the tax system.

My question is: Do you make an analysis of the impact on a regional basis? When enraged fishermen say that we have these tax expenditures and a lot of people in central Canada are living very high off the taxpayer while complaining about programs such as equalization but they are not prepared to see unemployment insurance altered, do we have that kind of an analysis so we could either agree with this or refute it?

Mr. Hartt: Senator, the short answer is no in the sense that other than those tax expenditures which are regional specific—for example, the Cape Breton investment tax credit—the counterpart of the cost of the deductions claimed by people who have the right to claim those tax credits is supposed to be reflected in investment that is generated in Cape Breton. It does not mean, for example, that all of the people claiming that tax credit are residents of Cape Breton. In all likelihood, my guess would be that a very small minority of them would be.

Other than tax expenditures that are regional specific, there is not available to us at the moment a breakdown of either the regional cost in terms of who is deducting it until after the fact or the regional benefit. There are intuitive estimates that can be made, but we do not publish those because of their unreliability.

To the extent that it will be possible in the future to develop such information, I can understand immediately how it would be useful.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The proposal is that to the extent it will be possible, it will be done?

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans une certaine mesure, ma question porte sur les possibilités qu'a le ministre de réussir à atteindre au sein de son ministère l'objectif dont M. Hartt vient de parler.

Tout à l'heure, M. Hartt a dit que le ministère qui s'oppose à une dépense fiscale présente une analyse d'impact. Puis, en réponse au sénateur Haidasz, il a indiqué qu'il est très important que le régime fiscal soit jugé équitable parce que nous comptons, dans une grande mesure, sur la cotisation volontaire des contribuables.

L'analyse d'impact des dépenses fiscales est-elle ventilée par région? Monsieur le président, je pourrais peut-être préciser davantage ma pensée pour que M. Hartt sache où je veux en venir.

Récemment, on a rendu public un rapport sur l'assurance-chômage. Dans la région de la Nouvelle-Écosse d'où je viens, les pêcheurs parlent beaucoup de ce rapport. Ils n'en sont pas satisfaits. Il arrive que des pêcheurs disent être prêts à approuver le rapport et ses répercussions. Cependant, je ne trouvais pas que les gens d'affaires qui se trouvent dans certaines villes ou certaines régions du pays sont bien favorisés aux dépens des contribuables. Je pense que M. Hartt a parfaitement raison quand il dit qu'il est important que le régime soit jugé équitable s'il est fondé sur la cotisation volontaire. C'est aussi important dans le cas d'autres secteurs qui peuvent ne pas être directement liés au régime fiscale.

Ma question est la suivante: Faites-vous une analyse d'impact sur une base régionale? Quand des pêcheurs furieux disent que nous avons ces dépenses fiscales et que beaucoup de Canadiens du centre du pays vivent bien au détriment des contribuables tout en critiquant des programmes comme les programmes de péréquation et en s'opposant aussi à ce que la politique de l'assurance-chômage soit modifiée, existe-t-il une analyse régionale qui nous permettrait de confirmer leur point de vue ou de l'infirmer?

M. Hartt: Monsieur le sénateur, la réponse est non dans le sens où à part les dépenses fiscales qui sont propres à une région—par exemple, le crédit d'impôt à l'investissement du cap-Breton—l'équivalent du coût des déduction demandées par ceux qui peuvent se prévaloir de ces crédits d'impôt doit transparaître dans les investissements effectués au Cap-Breton. Cela ne veut pas dire que tous ceux qui réclament ce crédit d'impôt sont des résidents du Cap-Breton. Selon toute probabilité, je dirais qu'une très faible majorité le serait.

A part les dépenses fiscales qui sont propres à une région, nous n'avons pas pour le moment la ventilation des coûts régionaux, c'est-à-dire que nous ne savons pas qui les déduit tant que les avantages n'ont pas rapporté à la région. On peut faire des estimations au jugé, mais nous ne les publions pas en raison de leur manque de fiabilité.

Dans la mesure où il sera possible à l'avenir d'obtenir ces renseignements, je vois tout de suite quelle serait leur utilité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre proposition est que dans la mesure où il sera possible d'obtenir ces renseignements, on veillera à les obtenir?

[Text]

Mr. Hartt: Yes, senator, in the sense that once this evaluation group gets going, they would, within their mandate and to the extent that such information can be collected, want to be able to tell us that very useful, additional piece of information.

Senator Marsden: In responding to Senator Kelly's question about the extent to which you can accurately predict tax expenditures, you commented on how difficult it is partly because of the lack of sophisticated knowledge about consumer behaviour or taxpayer behaviour and motivation.

In the unit that you are setting up and in general, in terms of the planning which the Department of Finance does at the present time, do you make an assumption about the behaviour of Canadians that would be described loosely as economic man or maximizing individuals? If you do that, under what conditions do you deviate from that?

Mr. Hartt: I think that might be very different, depending on different types of programs that are reflected in tax expenditures. If you are talking, for example, about the use of the investment income deduction as compared with the dividend tax credit, it is possible to take a portfolio of investments that somebody may have and calculate on the basis of maximizing the investor's after-tax return how he or she might plan to allocate those investments. I would have to say that there is an implicit assumption in certain kinds of tax expenditures that does assume that people conduct themselves in response to an inducement.

The incentive rates of capital costs allowances are put there in anticipation that people will respond to the garrote of the faster write-offs of certain types of machinery and equipment and investments in those instead of perhaps in something else. There is an economic man type of assumption in those.

On the other hand, if you take northern allowances and the isolated posts allowance, it may be that the contrary assumption is made. I think I could say that nobody goes to live in the north in order to collect the \$450 that is available as a deduction for the purpose of offsetting what is assumed to be a higher cost. Therefore, in that kind of tax expenditure you would not be assuming that there is an economically-induced kind of conduct in result.

Senator Marsden: Previous to your arrival this evening we were listening to the Auditor General, who had made a point in his annual report of a class distinction nature, that is those people who receive professional advice behaving differently from those who do not.

If you think of expenditures such as what happens to student loans, do you also make that class distinction?

Mr. Hartt: I would hesitate to put it that way, senator. I would hesitate to say that people with "fancy-dan" advisors can do certain things and people without those advisors simply do not have access to it. From previous existences of my own, I can tell you that getting the professional advice is not all it is cracked up to be. Very often, people who systematically use tax expenditures to reduce tax burden do not necessarily find that they have made economic investments of which they are

[Traduction]

M. Hartt: Oui, sénateur dans le sens où une fois que notre groupe d'évaluation se sera mis au travail, il veillera, dans les limites de son mandat et dans la mesure où ces renseignements pourront être recueillis, à nous transmettre ces renseignements supplémentaires très utiles.

Le sénateur Marsden: Dans votre réponse à la question du sénateur Kelly au sujet de la précision avec laquelle vous pouvez prévoir les dépenses fiscales, vous avez indiqué qu'il était très difficile d'être précis en partie parce qu'on ne connaît pas avec assez d'exactitude comment les consommateurs ou les contribuables réagissent ni ce qui les motive.

Dans le service que vous organisez et, en général, d'après la planification faite actuellement par le ministère des Finances, tenez-vous compte des Canadiens qui pourraient réagir, disons, de façon à profiter au maximum de ces mesures? Si vous en tenez compte, dans quelles conditions vous écarterez-vous de ces hypothèses?

M. Hartt: Je pense que tout dépend du genre de programme que les dépenses fiscales représentent. Si vous parlez, par exemple, de la déduction sur les revenus de placements par rapport au crédit d'impôt au titre des dividendes, il est possible de prendre en portefeuille d'investissements et de calculer, comment son détenteur pourrait les répartir afin de porter au maximum leur rendement après impôt. Je devrais dire qu'on présume implicitement dans le cas de certaines dépenses fiscales que les contribuables vont juger qu'une mesure est incitative.

Les taux incitatifs des déductions pour amortissement sont inscrits en prévision que les contribuables saisiront l'occasion de déduire rapidement certains types d'outillage et d'équipement et investiront là plutôt qu'ailleurs. On présume que le contribuable profitera des mesures annoncées.

En revanche, dans le cas des indemnités versées à ceux qui vivent dans le nord et les indemnités de poste isolé, on peut bien présumer le contraire. Je pense pouvoir dire que personne ne va vivre dans le Nord pour se prévaloir d'une déduction de 450 \$ accordée pour compenser le coût de la vie qui y est apparemment plus élevé. En conséquence, dans le cas de cette dépense fiscale, on ne présumerait pas qu'elle aurait des incitations économiques.

Le sénateur Marsden: Avant votre arrivée ce soir, nous entendions le vérificateur général qui a fait état dans son rapport annuel d'une distinction de classe, c'est-à-dire que ceux qui reçoivent les conseils de spécialistes réagiraient différemment des autres.

Dans le cas des dépenses comme les prêts aux étudiants, faites-vous cette distinction?

M. Hartt: J'hésiterais à faire cette affirmation, madame la sénatrice. J'hésiterais à dire que ceux qui se piquent de se faire conseiller peuvent agir différemment de ceux qui ne reçoivent pas de conseils. D'après mon expérience personnelle, je peux dire que les conseils d'experts ne donnent pas toujours les résultats escomptés. Bien souvent, ceux qui se servent systématiquement des dépenses fiscales pour réduire le fardeau fiscal ne trouvent pas nécessairement qu'ils ont effectué des investis-

[Text]

proud and pleased and which they can take to their banker as security.

In the theory of our law, all aspects of our tax system are available to anyone. One must be very careful because tax shelters are sometimes offered on a basis where if you do not have professional advice you would be most unwise to even get into a conversation with the tax shelter salesman. So I do not want to accept the distinction that you are placing before me. I do not necessarily accept that people who make use of tax-planning professionals always end up better. They may be perceived as ending up better.

One of the aspects of our tax system is that everybody thinks that somebody else does better. People say that the tax system is unfair to them because it helps the next fellow.

Senator Marsden: You are describing a kind of organized class-based rational, if you want to put it that way. Looking at the estimates for the Social Science and Humanities Research Council of Canada, if you doubled the expenditure there you might get a lot more information to help you predict this.

Mr. Hartt: Unfortunately, the Auditor General has urged us to do that prediction ourselves. I do not know whether we are eligible for a grant from the granting council in order to provide this social science research that we will now be doing, but I take your point.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At the end of chapter 4 of the Auditor General's report for the fiscal year ended March 31, 1986, there is set forth the Department of Finance response to the views of the Auditor General.

Earlier this evening we were told by the Auditor General that that response, in his view, was not adequate. You have told us this evening that you are setting up a unit which will try to keep track of the cost of tax expenditures. Are we to understand that the response which appears in this document is now out of date, that your thinking has moved on to the position which you have given us this evening?

Mr. Hartt: No. It may be that the Auditor General would be pleased to hear what I am adding to it by specifically stating that we have established and are in the course of staffing a specific unit. We did say the following:

The Department is moving to increase the amount of formalized evaluation of tax measures including the establishment of a unit responsible for evaluating selected tax expenditure measures.

I think the Auditor General might be pleased to hear that that plan is now achieving fruition. It is my opinion—and he would of course answer for himself—that it was the absence of specificity in following the direction and urgings that he has been delivering in our direction for some time, that may have made this unsatisfactory in his eyes.

I have reason to believe that he looks forward to seeing what this evaluation group can achieve and that he is prepared to give it a shot to see what can materialize in the way of concrete results over the next few years before he makes a final judgment as to whether or not we have complied with the spirit of his urgings.

[Traduction]

sements dont ils peuvent être fiers et qu'ils peuvent confier à leur banquier en garantie.

En théorie, tous les aspects de notre régime fiscal sont accessibles à tous. Il faut être très prudent parce que, dans les cas des abris fiscaux, si l'on ne peut avoir les conseils d'experts, il serait contre-indiqué même d'avoir une conversation avec un courtier. Je ne veux donc pas accepter la distinction dont vous parlez. Je n'admets pas nécessairement que ceux qui ont recours aux services d'experts fiscaux s'en tirent toujours bien. Ils peuvent donner cette impression.

Avec notre régime fiscal, tout le monde pense que les autres s'en tirent mieux. On dit que le régime fiscal n'est pas équitable pour soi parce qu'il aide le voisin.

Le sénateur Marsden: Vous donnez une explication fondée sur les classes, si l'on peut dire. D'après les prévisions faites pour le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, si vous doublez les dépenses de ce poste vous pourriez bien obtenir plus de renseignements utiles vous permettant de faire des prévisions.

M. Hartt: Malheureusement, le vérificateur général a insisté pour que nous fassions cette prévision nous-même. Je ne sais pas si nous sommes admissibles à une subvention du conseil nous permettant de faire faire la recherche en sciences sociales prévue, mais je tiens compte de votre remarque.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la fin du chapitre 4 du rapport du vérificateur général pour l'exercice financier prenant fin le 31 mars 1986, le ministère des Finances a répondu aux observations du vérificateur général.

Tout à l'heure, le vérificateur général nous a dit, qu'à son avis, cette réponse n'était pas satisfaisante. Vous nous avez dit ce soir que vous mettez actuellement sur pied un service qui essaiera de se tenir au courant du coût des dépenses fiscales. Devons-nous en conclure que la réponse énoncée dans ce document ne tient plus, que vous avez changé d'avis et que votre position est celle que vous nous avez énoncée ce soir.

M. Hartt: Non. Il se pourrait bien que le vérificateur général soit heureux de m'entendre rajouter que nous avons formé un service et que nous recrutons actuellement le personnel voulu. Nous avons dit ceci:

Le ministère décide d'augmenter le nombre d'évaluations des mesures fiscales, notamment en établissant un service chargé d'évaluer certaines mesures concernant les dépenses fiscales.

Je pense que le vérificateur général serait heureux d'entendre que ce plan se réalise. Je suis d'avis—et il pourrait nous dire ce qu'il en pense—qu'il juge la réponse insatisfaisante parce qu'on a mal précisé l'orientation que nous devrions prendre et les recommandations qu'il nous a adressées depuis quelque temps.

J'ai raison de croire qu'il est impatient de voir ce que ce groupe d'évaluation peut accomplir et qu'il est prêt à lui donner une chance pour voir les résultats concrets qu'il peut obtenir au cours des prochaines années avant de déterminer de façon définitive si nous avons respecté l'esprit de ces recommandations.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We should not be too pessimistic. There is the possibility that eventually you will get a passing grade from the Auditor General.

Mr. Hartt: I earnestly hope so, senator. This kind of thing will not be a flip-flop night and day type of situation. Programs will have to be prioritized. Certain programs will be studied first. Information will be available on a much more scientific basis on a few programs before they are available in that manner on all programs. At what level he will declare himself satisfied and when, I do not know.

The Chairman: The group that will be working on the evaluation of the selected expenditure measures will not be in a position to give us a result while we are studying the white paper on tax reform; is that correct?

Mr. Hartt: Mr. Chairman, I think that is an accurate conclusion. Even if they were to get up and moving as quickly as possible and the prioritize their initiatives, in light of what the minister announces in his white paper, it would be most unlikely that there would be firm studies available for submission to this body while the white paper is under deliberation. That is just the nature of the beast. If you are doing scientific analysis, you have to be thorough and scientific. You do not do it quickly overnight. You establish methods that can stand the test of scrutiny and develop sources of information and methods of analysis that conform with the standards that are being urged upon us.

Speed is not what I am offering tonight. It is intentions, concrete measures and a start on the process. I would guess that in ten years, for example, you would probably be able to have very thorough information on virtually all tax expenditures that are in the system on a regular and continuing basis because it takes time to build up this method.

I do not know, for example, what program departments took in terms of getting their programs analyzed in accordance with the program evaluation systems that the Comptroller General developed for the Public Service, but I venture to say that it is unlikely that anybody had these analyses completed and available in a matter of a few months.

It is a process. These things will be brought into study in a prioritized order. I suppose that if the white paper ends up cutting down to a precious few the remaining tax expenditures, complete information would be available that much faster.

The Chairman: In ten years when we have full information we may have another tax reform white paper.

Mr. Hartt: Please do not take that to mean that you should not count on having anything before ten years. I am permitting myself a facetious and self-protective deadline. I expect that you will have useful information before you a lot sooner than that.

The history of the legislative process in this country has been that tax reform keeps coming along every decade or two. After these expenditures that we feel promote the sense of unfairness and probably do not necessarily accomplish their intended aims are cleaned out of the system, somehow legislator put

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne devrions pas être trop pessimistes. Il est possible que le vérificateur finisse par vous accorder la note de passage.

M. Hartt: Je l'espère instamment, monsieur le sénateur. Ce n'est pas une situation facile à trancher. Il faudra établir un ordre de priorité pour les programmes. Certains programmes seront étudiés en premier. On disposera de renseignements obtenus de façon très scientifique dans le cas de quelques programmes avant d'en avoir pour tous. Jusqu'à quel point il se dira satisfait et quand, je n'en sais rien.

Le président: Le groupe qui sera chargé d'évaluer certaines mesures concernant les dépenses fiscales ne pourra nous faire part de ses conclusions pendant que nous étudions le Livre blanc sur la réforme fiscale; est-ce exact?

M. Hartt: Monsieur le président, je pense que c'est une conclusion juste. Même s'il devait agir le plus vite possible et établir l'ordre de priorité de ses activités, à la lumière de ce que le ministre annonce dans son Livre blanc, il est fort peu probable que des études puissent être soumises à l'examen de ce groupe pendant la préparation du Livre blanc. C'est la nature des choses qui le veut ainsi. Une analyse scientifique exige précision et méthode. On ne peut agir vite. On établit des méthodes susceptibles d'être approuvées et on met au point des sources d'information et des méthodes d'analyse conformes à celles qu'on nous incite à suivre.

Je ne promets pas ce soir que nous agirons vite. J'annonce des intentions, des mesures concrètes et l'amorce du processus. J'imagine que d'ici dix ans, par exemple, on pourra probablement avoir des renseignements très précis sur pratiquement toutes les dépenses fiscales prévues dans le régime et ce de façon systématique et permanente parce qu'il faut du temps pour mettre en place ce mécanisme.

Je ne sais pas, par exemple, quel programme les ministères ont choisi pour faire analyser leurs programmes conformément aux systèmes d'évaluation que le contrôleur général a élaborés pour la Fonction publique, mais je dirais que fort probablement personne n'a terminé ces analyses et a formulé des conclusions en quelques mois.

C'est un processus. Ces mécanismes seront mis en place en vertu d'un ordre de priorité. J'imagine que si le Livre blanc réduit à quelques-unes les dépenses fiscales, les renseignements voulus seront disponibles beaucoup plus rapidement.

Le président: Dans dix ans, quand nous aurons tous les renseignements voulus, on pourrait bien déposer un autre Livre blanc sur la réforme fiscale.

M. Hartt: N'allez pas imaginer que vous n'aurez rien avant dix ans. Je m'accorde en blaguant un délai qui m'assure une certaine protection. Je m'attends à ce que vous ayez en main les renseignements utiles beaucoup plus tôt.

D'après l'historique du processus législatif de notre pays, la réforme fiscale revient à tous les dix ou vingt ans. Une fois que les dépenses qui nous semblent nuire à l'équité du régime et qui n'atteignent probablement pas les buts visés sont éliminées, les législateurs les introduisent de nouveau. Cette situation va

[Text]

them back in. That process will undoubtedly go on, and any social scientist will tell you that that has gone on since time immemorial and that the cleanouts happen every once in a while. That is as it has to be.

Senator Kelly: I was much happier five minutes ago than I am in the last two or three minutes when you offered ten years. I am too old to feel comfortable with ten years.

Mr. Hartt: I thought I took that back right away, senator.

Senator Kelly: It seems to me that we are still talking about a process of evaluating and reporting tax expenditures. Tax reform notwithstanding, we are accepting the fact that there will be at least one tax expenditure, regardless of what shape the reform takes.

I hope you are not saying that we have to wait until we see what form tax reform takes. If your unit is meaningful and intends to get ahead with the job, there are endless tax expenditures that have been made. Why not pick one and have them find a process of evaluating the thing, even though the information is not relevant other than its assistance in developing a process that can be applied to expenditures as they come along. I hope you are going to do that.

Mr. Hartt: I was suggesting that as soon as the white paper is public, it will be evident which tax expenditures are intended to remain in the system, if the white paper proposals are carried through.

Senator Kelly: You missed my point. Why wait? Why not pick one that is there whether it is going to be there or not because the process will be relevant to those that will continue.

Mr. Hartt: The practical answer is that we are just in the process of staffing the unit. By June 18 it is unlikely that we will have had a staff which could have trained itself, cut its teeth, as it were, on a sample program for the sake of training purposes.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If there are not further questions, I would like to thank Mr. Hartt for coming here this evening. We will now adjourn to an *in camera* session.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

se répéter et tous les spécialistes dans le domaine des sciences sociales vous diront qu'elle existe de toute éternité et que les réformes reviennent périodiquement. Il en est ainsi.

Le sénateur Kelly: J'étais beaucoup plus satisfait il y a cinq minutes que depuis que vous avez proposé un délai de dix ans. Je suis trop vieux pour que ce délai me satisfasse.

M. Hartt: Je pensais vous avoir rassuré tout de suite à ce sujet, monsieur le sénateur.

Le sénateur Kelly: Il me semble que nous discutons encore de la façon d'évaluer et de rendre compte des dépenses fiscales. Nous convenons qu'il y aura au moins une dépense fiscale, quelle que soit la nature de la réforme.

J'espère que vous ne nous dites pas que nous devons attendre de voir quelle sera la nature de la réforme. Si le service que vous mettez sur pied est efficace et veut agir, il y a un nombre incalculable de dépenses fiscales qui ont été faites. Pourquoi ne pas en choisir une et lui faire trouver le moyen de l'évaluer même si les renseignements ne sont pas pertinents et ne servent qu'à élaborer un mécanisme qui pourra s'appliquer à d'autres dépenses à mesure qu'elles se présentent. J'espère que vous agirez en ce sens.

M. Hartt: Je voulais dire que quand le Livre blanc sera rendu public, on constatera tout de suite que les dépenses fiscales seront maintenues dans le régime, si les propositions du Livre blanc sont adoptées.

Le sénateur Kelly: Vous ne m'avez pas compris. Pourquoi attendre? Pourquoi ne pas choisir une dépense, n'importe laquelle qu'elle soit maintenue ou non, parce que la méthode d'évaluation s'appliquera à celles qui seront maintenues.

M. Hartt: De façon pragmatique, je vous dirai que nous en sommes actuellement à recruter le personnel du service. D'ici au 18 juin, il est peu probable que le personnel aura acquis la formation voulue, et aura évalué un programme à titre d'exercice de formation.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier M. Hartt d'être venu témoigner devant nous ce soir. Nous poursuivrons maintenant nos travaux à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General;
Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

From the Department of Finance:

Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister.

Du Bureau du Vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, Vérificateur général;
M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des
opérations de vérification.

Du ministère des Finances:

M. Stanley Hartt, sous-ministre.

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, May 13, 1987

Issue No. 12

Third proceedings on:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 13 mai 1987

Fascicule n° 12

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Sinclair
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 13, 1987
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Haidasz, Kelly, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. Larry Meyers, Deputy Auditor General;

Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and Auditing.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

The Chairman invited statements from Mr. Meyers and Mr. Kelly, following which they and Mr. Elkin answered questions.

At 7:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 MAI 1987
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Cools, Haidasz, Kelly, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

M. D. Larry Meyers, sous-vérificateur général;

M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. John J. Kelly, directeur de la recherche, organismes du secteur public.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, poursuit son étude des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le président invite MM. Meyers et Kelly à faire des déclarations et à répondre ensuite, avec M. Elkin, aux questions.

À 19 h 50, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 13, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year 1987-88.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the third meeting of the committee to examine the Main Estimates for the fiscal year 1987-88.

We have with us tonight Larry Meyers, from the Office of the Auditor General. He is Deputy Auditor General. As you may remember, the Auditor General mentioned last week that he could not be here this evening. We also have with us Ronald C. Thompson, Assistant Auditor General. From the Canadian Institute of Chartered Accountants, we have with us John J. Kelly. Mr. Kelly is Director, Public Sector Accounting and Auditing.

Mr. Meyers and Mr. Kelly will both have opening remarks. Mr. Meyers.

Mr. Larry Meyers, Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Thank you, Mr. Chairman, for inviting us to appear before your committee to discuss the issue of government accounts receivable. Mr. Dye sends his regrets at not being able to attend this hearing due to prior business commitments in Europe.

Considerable interest was expressed in the accounts receivable issue during our recent Federal Government Reporting Study (FGRS); in fact, it was one of the 16 issues that we identified for specific investigation.

The question we asked users was:

Would the federal government's summary-level financial statements be more useful if tax revenues were reported on the accrual basis? If so, for what purpose?

Although this question was focused on tax revenues, our finding should apply equally to other government revenues. This would ensure consistency of presentation and, more specifically, would assist users in forecasting government cash flows as discussed a bit later.

Users that we consulted advised that accrual information on tax yields was more useful than cash information for the purpose of economic analysis. It was seen as providing more meaningful time series data and a more meaningful link to the spending and investing behaviour of individuals and firms.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 13 mai 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le budget principal de l'exercice 1987-1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le comité tient sa troisième séance sur le budget principal de l'exercice 1987-1988.

Nous avons avec nous ce soir M. Larry Meyers, du bureau du vérificateur général. Il est sous-vérificateur général. Comme vous vous en souvenez peut-être, le vérificateur général a dit la semaine dernière qu'il ne pourrait assister à cette séance. Nous avons également avec nous M. Ronald C. Thompson, vérificateur général adjoint. De l'Institut canadien des comptables agréés, nous avons M. John J. Kelly, directeur de la comptabilité et de la vérification des organismes du secteur public.

M. Meyers et M. Kelly ont tous deux des déclarations préliminaires. Monsieur Meyers.

M. Larry Meyers, sous-vérificateur général, bureau du Vérificateur général du Canada: Nous vous remercions de votre invitation à témoigner devant votre Comité, monsieur le président, pour discuter de la question des comptes débiteurs du gouvernement. Monsieur Dye regrette de ne pouvoir assister à la présente audience en raison d'un engagement précédent qui l'a obligé à se rendre en Europe.

Dans le cadre de notre récente Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF), nous avons manifesté un intérêt marqué pour la question des comptes débiteurs. En fait, il s'agissait de l'une des seize questions que nous avons relevées en vue d'un examen précis.

La question que nous avons posée aux utilisateurs était la suivante:

«Est-ce que les états financiers sommaires du gouvernement du Canada vous seraient plus utiles si les recettes fiscales étaient présentées selon la méthode de la comptabilité d'exercice? Si oui, pourquoi?»

Cette question portait surtout sur les recettes fiscales, mais nos constatations devraient également s'appliquer à d'autres recettes du gouvernement. Ainsi pourrions-nous assurer l'uniformité de la présentation des rapports financiers et notamment, aider les utilisateurs à formuler des prévisions sur les mouvements de trésorerie du gouvernement, comme nous le verrons plus tard.

Les utilisateurs que nous avons consultés nous ont dit que l'information sur les recettes fiscales présentée selon la méthode de la comptabilité d'exercice était plus utile que celle présentée selon la comptabilité de caisse pour les fins de l'analyse économique. On considérerait que cette formule de présentation fournissait des données historiques plus intéressantes et établissait un lien plus pertinent entre le comportement des particuliers et des entreprises, en ce qui concerne les dépenses et l'investissement.

[Text]

When taxes are accounted for on the cash basis, reported revenues can be significantly affected by factors that have nothing to do with taxable income earned in the period.

For example, delays at Revenue Canada in the issuance of refund cheques can inflate reported revenues. Similarly, as will happen next year, a change in the timing or basis of remitting income taxes at source can affect reported revenues and the resulting deficit.

Users that we consulted also advised that accrual data would be more useful in forecasting government cash flows. Lenders, for example, need a picture of amounts owing to and by the government at a point in time in order to get a fix on cash inflows and outflows in subsequent periods and related borrowing needs.

Some users were concerned that accruing tax revenues could be overly time consuming, costly and subjective. They explained that accrual data based on "pie in the sky" estimation techniques would be less useful than cash data.

In this respect, it is important to note that estimates of accrued tax yields are already being used right now by the government to divide receipts into their two components: federal revenues, and amounts assessed for and owing to the provinces.

Reporting tax revenues on the accrual rather than the cash basis in the government's summary financial statements should therefore not be regarded as venturing into new and uncharted territory.

It seems to us that the time has now come for the government to give serious study to the use of accrual accounting for purposes of reporting revenues in Canada's summary statements.

It should be pointed out that if the government adopts accrual accounting for revenues, some expansion of our annual attest audit would likely be required.

The Canadian Institute of Chartered Accountants' Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) has also addressed the reporting of revenues in its recently issued Accounting Statement No. 3. The statement calls for governments to report revenues on the accrual basis where practicable. It allows governments to continue reporting revenues from self-assessed taxes on the cash basis until appropriate accrual methodology is developed.

Interestingly, although our FGRS study group and PSAAC worked independently, they both came to the same conclusion: report revenues on the accrual basis but avoid using "pie in the sky" estimation techniques to do so.

[Traduction]

Lorsque les impôts sont comptabilisés selon la comptabilité de caisse, les recettes dont on fait rapport peuvent être considérablement influencées par des facteurs qui n'ont rien à voir avec le revenu imposable réalisé au cours de la période visée.

Par exemple, le retard de Revenu Canada à émettre des chèques de remboursement peut faire gonfler artificiellement les recettes signalées. De même, un changement des dates ou du mode de versement des impôts sur le revenu prélevés à la source, comme celui qui doit survenir l'an prochain, peut influencer sur les recettes dont on fait rapport et sur le déficit qui en découle.

Les utilisateurs consultés ont également fait savoir que des données présentées selon la comptabilité d'exercice permettraient de mieux prévoir les mouvements de trésorerie du gouvernement. Par exemple, les prêteurs ont besoin d'un tableau des créances et des dettes du gouvernement à une date précise afin de se faire une idée bien nette des entrées et des sorties à venir au cours des périodes subséquentes, et des besoins connexes en matière d'emprunts.

Certains utilisateurs se sont dits préoccupés du fait que la comptabilisation des recettes fiscales selon la méthode d'exercice peut se révéler trop longue à établir, en plus d'être coûteuse et subjective. Ils ont expliqué que les données établies selon la comptabilité d'exercice, fondées sur des techniques d'évaluation vagues, s'avèreraient moins utiles que des données présentées selon la comptabilité de caisse.

À cet égard, il est important de noter qu'à l'heure actuelle, le gouvernement se sert déjà d'évaluations des recettes fiscales présentées selon la comptabilité d'exercice et ce, afin de ventiler les rentrées d'impôt selon leurs deux composantes: recettes destinées au fédéral et montants perçus et dûs aux provinces.

Par conséquent, la présentation des recettes fiscales selon la comptabilité d'exercice au lieu de la comptabilité de caisse dans les états financiers sommaires du gouvernement ne doit pas être considérée comme trop audacieuse et sans précédent.

Il nous semble qu'il est maintenant temps que le gouvernement étudie sérieusement la possibilité d'utiliser la comptabilité d'exercice pour présenter ses recettes dans les états financiers sommaires du Canada.

Fait à remarquer, si le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice pour la présentation de ses recettes, il est vraisemblable que nous devrions alors élargir notre vérification d'attestation annuelle.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a également abordé la présentation des recettes dans sa prise de position n° 3 sur la comptabilité qu'il a récemment publiée. Ce document stipule que les gouvernements doivent présenter les recettes selon la comptabilité d'exercice si cela peut se faire. Ainsi les gouvernements peuvent-ils continuer à présenter leurs recettes issues des impôts autocotisés selon la comptabilité de caisse jusqu'à ce l'on ait élaboré des méthodes appropriées de comptabilité d'exercice.

Fait intéressant, bien que les groupes d'études ÉRFGF et CCVOSP aient travaillé séparément, ils en sont venus tous deux à la même conclusion: il faut présenter les recettes selon

[Text]

FGRS did not investigate the use of accrual accounting in the management and collection of government revenues, nor did we examine the integrity of the federal government's memorandum accounts receivable shown in Section 4 of Volume II (Part II) of the Public Accounts of Canada. Accordingly, we are not really in a position to comment on these aspects of the accounts receivable issue here today.

Perhaps I might conclude these brief remarks with some general comments. It seems to us that parliamentarians and other users need financial information about the federal government that is both credible and understandable.

The work of PSAAC to develop generally accepted accounting principles appropriate for governments is aimed at enhancing the credibility of reported data. GAAP for government will provide objective standards of good accounting and reporting practice that governments can use in preparing their financial reports and that auditors can use in examining them. We wholeheartedly agree with your committee's May 31, 1984 recommendation that "... the government should consider the CICA's recommendations as soon as they are agreed to, and the Auditor General should draw attention in his report to any instances where the CICA's recommendations are not followed."

The work of FGRS to identify user needs, in particular the concept of a succinct annual financial report is aimed at enhancing the understandability of reported data. Such a document can provide parliamentarians and others with "the big picture" in language that they can understand and also with a key into the considerable other detail that the government now provides.

The challenge ahead is for the government to prepare and publish an annual financial report in accordance with PSAAC standards, that would include not only appropriate disclosure of government receivables but also the many other types of financial information that people so clearly need.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Meyers. Mr. John Kelly would like to say a few words at this time.

Mr. John Kelly, Director, Public Sector Accounting and Auditing, Canadian Institute of Chartered Accountants: Thank you for inviting me to come and participate in your committee's consideration of the government's accounting for accrued revenues and accounts receivable.

At present, the federal government does not accrue revenues receivable for such items as interest and taxes. Our Public Sector Committee, which Mr. Meyers has referred to as PSAAC, has recommended that such amounts receivable be accrued and recorded in the Statement of Financial Position of the government as financial assets.

[Traduction]

la méthode de la comptabilité d'exercice, mais éviter pour ce faire les techniques d'évaluation trop vagues.

Le groupe d'étude ÉRFGF ne s'est pas arrêté à l'utilisation de la comptabilité d'exercice en ce qui a trait à la gestion et à la perception des recettes du gouvernement. Nous n'avons pas non plus examiné l'intégralité du compte-mémoire du gouvernement fédéral sur les comptes débiteurs qui figure à la section 4 de la Partie II du Volume II des Comptes publics du Canada. Aussi, ne sommes-nous pas vraiment en mesure de commenter ici aujourd'hui ces aspects de la question des comptes débiteurs.

Peut-être dois-je conclure ces brèves observations par quelques commentaires généraux. À notre avis, les parlementaires et autres utilisateurs ont besoin d'une information financière au sujet du gouvernement fédéral qui soit à la fois crédible et compréhensible.

L'élaboration de principes comptables généralement reconnus (PCGR) destinés aux administrations publiques entreprise par le CCVOSP vise à hausser la crédibilité des données présentées. Les PCGR destinés aux administrations publiques fourniront des normes objectives de bonnes pratiques comptables et de présentation de rapports. Les gouvernements pourront s'en servir pour préparer leurs rapports financiers et les vérificateurs pour examiner ces documents. Nous endossons la recommandation de votre comité, émise le 31 mai 1984, selon laquelle: «... ce dernier (le gouvernement) devrait étudier les recommandations de l'ICCA dès qu'elles auront été acceptées et que le Vérificateur général devrait signaler dans son rapport tous les cas où ces recommandations ne sont pas suivies».

La tâche du groupe ÉRFGF a consisté, entre autres, à établir les besoins des utilisateurs, dont notamment la nécessité d'un rapport financier annuel succinct. Un tel document fournirait aux parlementaires et autres utilisateurs un tableau d'ensemble dans un langage qui leur est facilement compréhensible. De plus, il les initierait à toute la masse d'autres informations que le gouvernement présente maintenant.

Le défi que le gouvernement doit relever, c'est de préparer et de publier un rapport financier annuel conforme aux normes du CCVOSP, qui non seulement divulguerait de façon appropriée les créances du gouvernement mais également tous les autres renseignements financiers dont les gens ont manifesté besoin.

Je vous remercie vivement de votre attention.

Le président: Merci, monsieur Meyers. M. John Kelly nous dira maintenant quelques mots.

M. John Kelly, directeur de la comptabilité et de la vérification des organismes du secteur public, Institut canadien des comptables agréés: Merci de m'avoir invité à participer à votre examen de la méthode utilisée par le gouvernement pour comptabiliser les produits à recevoir et les comptes débiteurs.

Actuellement, il n'inscrit pas dans les produits à recevoir des éléments comme les intérêts et les impôts. Notre Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, le CCVOSP, comme dit M. Meyers, recommande que ces exigibilités soient inscrites et comptabilisées comme actifs

[Text]

We made one exception to the recommendation. This exception is allowed when the techniques do not exist to produce reasonable, reliable and verifiable estimates of the accrued amounts. The example that is most commonly used as an area where techniques have to be developed is related to self-assessed taxes such as personal and corporate taxes.

The Auditor General's representative, Mr. Meyers, has told you about their findings regarding user information needs and why users of government financial statements want and need to know the amounts of accrued revenues. For my part, what I would like to do is discuss why accrued revenues receivable should be reported in the government's financial statements and how they should be reported in the context of trying to describe the government's financial position and its results of operations. That is usually referred to as either the surplus or the deficit. Maybe people have forgotten about surpluses, I am not sure.

I would also like to tell you a little bit about current accounting practice in accounting for revenues and accounts receivable followed by the provincial governments because that may be relevant, at least in some respects, to what can be done at the federal level.

So, why accrue revenues and record them as accounts receivable? One of the objectives of government financial statements is to describe the government's financial position at the end of the accounting period. One of the important indicators of a government's financial position is the difference between its total liabilities, the amount it owes, and its financial assets. That gives you a number that is, at least in these days, the government's net liabilities.

This is an important indicator because it represents the amount of revenue that will have to be raised by the government in the future to pay for past programs and past operations, things that have happened up to the accounting date. It is important to legislators and to government planners as a basis for forecasts and budgets.

To determine the government's net liabilities properly, PSAAC recommended that governments report all of the amounts they owe at the reporting date on the accrual basis. We also recommended that governments report all of their financial assets on the same basis, that is, on the accrual basis.

Financial assets would include cash and assets that are convertible to cash that could be used to repay the amounts owing. Accounting receivable, including accrued revenues, would be financial assets and, therefore, should be recorded on the government's financial statements and the statement of financial position, and included in the calculation of the government's net liabilities. To use an older term that may be more familiar, net debt.

Recording both revenues and expenditures on an accrual basis also provides a more complete, consistent and meaningful measure of the annual surplus or deficit. That measure would represent the change—the annual increase or decrease—in the

[Traduction]

financiers dans l'Exposé sur la situation financière du gouvernement.

Nous avons fait une exception à la recommandation, lorsqu'il n'y a pas de technique permettant de produire des évaluations raisonnables, fiables et vérifiables de ces exigences. Le plus fréquent exemple de domaine où les techniques restent à élaborer concerne les impôts auto-évalués tels que les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Le représentant du vérificateur général, M. Meyers, vous a parlé des conclusions concernant les besoins en information des utilisateurs et les raisons pour lesquelles ils veulent connaître et ont besoin de connaître le montant des produits à recevoir. Pour ma part, j'aimerais examiner pourquoi il faudrait les comptabiliser dans les états financiers du gouvernement et comment il faut le faire pour bien décrire la position financière de ce dernier et le résultat de ses opérations, c'est-à-dire l'excédent ou le déficit. On a peut-être oublié ce qu'étaient les excédents, je n'en suis pas certain.

J'aimerais aussi vous parler un peu de la façon dont les provinces comptabilisent leurs recettes et leurs comptes débiteurs car leurs pratiques peuvent correspondre, du moins à certains égards, à ce que le gouvernement fédéral lui-même peut faire.

Donc, pourquoi inscrire les produits à recevoir et les comptabiliser en tant que comptes débiteurs? Les états financiers du gouvernement sont entre autres un moyen de décrire la position financière de ce dernier en fin d'exercice. L'un des principaux indicateurs de cette position est la différence entre les exigences totales, ce qu'il doit, et les actifs financiers. Le chiffre obtenu représente, du moins de nos jours, le passif net du gouvernement.

C'est un indicateur important, car il représente les recettes que l'État devra encaisser pour payer les programmes et opérations antérieurs, c'est-à-dire réalisés jusqu'à la date de la comptabilisation. Le législateur et les planificateurs du gouvernement en ont besoin pour établir les prévisions et les budgets.

Pour bien déterminer le passif net du gouvernement, le CCVOSP a recommandé que les pouvoirs publics comptabilisent selon la méthode de l'exercice toutes les sommes qu'ils doivent à la date à laquelle ils font rapport. Nous avons aussi recommandé que les gouvernements fassent rapport de tous leurs actifs financiers selon la même méthode, c'est-à-dire suivant la comptabilité d'exercice.

Les actifs financiers comprennent l'encaisse et les éléments convertibles que l'on peut utiliser pour rembourser ses dettes. Les comptes débiteurs, y compris les produits à recevoir, sont des actifs financiers et devraient donc être comptabilisés dans les états financiers du gouvernement ainsi que dans l'exposé sur la position financière du gouvernement, et ils devraient être inclus dans le calcul du passif net de l'État, c'est-à-dire sa dette nette, pour utiliser un terme peut-être mieux connu.

La comptabilité d'exercice appliquée aux recettes et aux dépenses est une mesure plus juste et plus complète de l'excédent ou du déficit annuel. Cette mesure représente la varia-

[Text]

government's net liabilities, resulting from the year's operations.

The accrual basis also offers less opportunity for manipulating the reported annual results than the cash or modified cash basis that governments have traditionally followed.

Now a few words about current practice. This practice is perhaps not quite so current. We did a survey in 1984 based on reported results in 1983 and 1984. The survey included the federal and provincial governments. While most of the governments accrued some of the revenues, none of them accrued all of the revenues receivable. For example, five provinces reported sales and other tax revenues on an accrual basis; four provinces accrued natural resource revenues; six provinces recorded receivables from the federal government and six provinces recorded interest receivable on short-term investments.

Interestingly, the survey at that time showed that only Ontario and Canada made no attempt to accrue or partially accrue any of their revenues receivable. Quebec, who collect both personal and corporate income taxes, reported income taxes receivable but they defined those as being amounts assessed, billed and outstanding. Quebec did not attempt to estimate accrued personal and corporate taxes receivable.

One thing the survey did demonstrate was that it is not only possible, but practical, to set up and report accrued revenues owing to the government, with the possible exception of accrued income taxes receivable.

That leads me to consider some of the estimation problems, that is, problems in determining the amount to set up. Our committee recommended:

That revenues should be accounted for in the period in which the transactions or events occurred that gave rise to the revenues.

That means, for example, that interest revenue is recorded in the period in which the interest is earned and any interest that is not received in that period is accrued and reported as a receivable. Similarly, sales taxes are recorded in the period in which the taxable sales took place, regardless of whether the government has received the cash remittance in the period.

Our committee also recommended that items not practicably measurable until the cash is received would be accounted for at that time. In making the exception to the general recommendation, our committee recognized the problem that may exist in making reliable estimates of accrued amounts receivable for some types of revenues. The committee cited two examples. The first was self-assessed taxes, such as personal and corporate income taxes where the government depends on the taxpayer to estimate the amounts owing, at least in the first instance, and secondly, intergovernmental transfers such as the transfers under the Fiscal Arrangements Act, where the final amounts of the transfer may be dependent on information that is just not available at the time the statements are being prepared.

[Traduction]

tion—l'augmentation ou la diminution annuelle—du passif net du gouvernement en fin d'exercice.

Avec la comptabilité d'exercice, il y a moins de risques de manipulation des données qu'avec la comptabilité de caisse, modifiée ou non, que les gouvernements ont toujours utilisée.

Quelques mots maintenant de la pratique actuelle. Peut-être n'est-elle pas si actuelle. Nous avons fait une enquête en 1985 à partir des résultats déclarés en 1983 et en 1984. Elle portait sur les gouvernements fédéral et provinciaux. Si certains avaient inscrit une part de leurs recettes, aucun n'avait inscrit l'ensemble des produits à recevoir. Par exemple, cinq provinces avaient déclaré selon la comptabilité d'exercice les recettes tirées de la taxe de vente et autres impôts; quatre avaient inscrit les recettes tirées des ressources naturelles; six avaient comptabilisé les sommes à recevoir du gouvernement fédéral, et six avaient comptabilisé l'intérêt exigible sur les placements à court terme.

Fait intéressant, l'enquête a révélé que seuls l'Ontario et le Canada n'essayaient pas de comptabiliser leurs produits à recevoir, ne serait-ce que partiellement. Le Québec, qui perçoit lui-même les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, déclarait les impôts sur le revenu exigibles, mais il les définissait comme des cotisations établies facturées et en souffrance. Il ne cherchait pas à évaluer les impôts exigibles sur le revenu des particuliers et des sociétés.

L'étude a révélé entre autres qu'il était non seulement possible, mais pratique, de déterminer et de déclarer les produits à recevoir, à l'exception peut-être des impôts sur le revenu exigibles.

Cela m'amène à parler des problèmes d'estimation, c'est-à-dire des problèmes qu'il y a à déterminer la somme à inscrire. Notre comité a recommandé:

Que les recettes soient comptabilisées dans la période pendant laquelle les opérations dont elles proviennent ont eu lieu.

Ainsi, par exemple, les revenus d'intérêt sont comptabilisés dans la période durant laquelle l'intérêt s'est accumulé et tout intérêt non reçu au cours de cette période est inscrit et communiqué en tant que produit à recevoir. De même, le produit de la taxe de vente est comptabilisé dans la période au cours de laquelle les ventes taxables ont eu lieu, que le gouvernement l'ait, ou non, encaissé au cours de cette période.

Notre comité a aussi recommandé que les éléments qu'il est difficile de mesurer tant qu'on n'a pas reçu l'argent soient comptabilisés à la réception. En faisant cette exception à la recommandation générale, notre comité a reconnu le problème qu'il peut y avoir à faire des estimations fiables des sommes à recevoir concernant certains types de recettes. Le comité a cité deux exemples. Le premier concerne les impôts auto-évalués comme les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés; dans ce cas, le gouvernement doit se fier à l'estimation du contribuable quant aux sommes dues, du moins dans un premier temps. Le deuxième exemple concerne les transferts intergouvernementaux comme ceux que prévoit la Loi sur les accords fiscaux; les sommes finales transférées peuvent varier selon des données dont on ne dispose pas au moment où sont établis les états financiers.

[Text]

We also concluded that when such methods are available to reliably estimate the amounts of accrued revenues, that those revenues should be recorded and reported in the government's financial statements.

My remarks so far have focused exclusively on reporting accrued revenues and accounts receivable. I have tried to show why it is important to describe adequately the government's financial position and to consistently determine its annual surplus or deficit. I have tried to give you some perspective on current practice in Canada and have pointed out some of the possible difficulties in estimating accruals for certain types of revenues.

Before I conclude, however, I would like to point out the need for generally accepted accounting principles and financial reporting standards that are appropriate for governments. Without them, financial statements and reports will continue to report information that may be incomplete or inconsistent. If governments continue to use different policies to account for the same type of transactions, meaningful comparisons of the financial position and results of one government with those of another cannot be made. Failure to accrue revenues or expenditures can materially affect the surplus or deficit and the financial position reported by governments in their financial statements, and incomplete financial information can mislead legislators and decision-makers.

Thank you for your attention. I would be happy to try and answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Kelly. Mr. Meyers, at the beginning of your opening statement you mentioned that you asked questions of users. Who are those users?

Mr. Meyers: The first step, when we were looking at the question of summary level financial statements, was to determine who the users were. We went through an identification process. The obvious users, of course, are the legislators themselves. They were defined as the first user group.

The second group defined were government planners and managers; the third group, citizens, the media, policy analysts, special interest groups; the fourth group, economists; the fifth group, corporate users; and the sixth group, lenders and security dealers and their advisers.

Having identified these groups of users, rather than hypothesize ourselves, as accountants, what they might need to know from the financial statements, we managed to get somebody from the user group on contract to work with us on a full-time basis to survey his particular user group and determine what the needs of his users were. For example, with regard to legislators, we had John Evans, who had been a member of the House of Commons, actually head up a small group of people looking at the needs of legislators. Similarly, for each of the user groups we got an expert in the field.

Coming out of that was the FGRS report, the federal government reporting study, that tells you what the users, in their own minds, need from summary level financial statements from the federal government.

[Traduction]

Nous sommes aussi parvenus à la conclusion que lorsqu'il existe des méthodes permettant d'évaluer correctement les produits à recevoir, ceux-ci devraient être comptabilisés dans les états financiers du gouvernement.

Jusqu'à maintenant, mes observations ont exclusivement porté sur la déclaration des produits à recevoir et des comptes débiteurs. J'ai essayé de montrer pourquoi il importe de bien décrire la position financière du gouvernement et de déterminer uniformément son excédent ou son déficit annuel. J'ai essayé de vous donner une idée des usages actuels au Canada et je vous ai signalé certaines des difficultés que l'on peut avoir à estimer certains produits à recevoir.

Avant de terminer, j'aimerais insister sur la nécessité d'adopter les principes comptables généralement admis ainsi que des normes relatives aux déclarations financières qui conviennent aux gouvernements. Sinon, les états et rapports financiers continueront de contenir des données incomplètes ou incohérentes. Si les gouvernements continuent d'utiliser divers procédés pour rendre compte des mêmes opérations, on ne pourra vraiment comparer leurs positions financières et leurs résultats. Le fait de ne pas inscrire des recettes ou des dépenses peut influencer sensiblement sur l'excédent ou le déficit et sur la position financière exposée dont les gouvernements font état dans leurs déclarations financières; de plus, des données financières incomplètes peuvent induire en erreur le législateur et les décideurs.

Je vous remercie de votre attention. Je répondrai maintenant volontiers à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Kelly. Monsieur Meyers, au début de votre déclaration préliminaire, vous avez signalé que vous aviez posé des questions aux utilisateurs. Qui sont ces utilisateurs?

M. Meyers: Dans l'examen de la question des états financiers sommaires, nous avons d'abord déterminé qui étaient les utilisateurs. Nous avons procédé à leur identification. Le législateur en est évidemment un. C'est le premier que nous avons défini.

Le deuxième groupe comprend les planificateurs et les gestionnaires du gouvernement; le troisième, les particuliers, les médias, les analystes politiques et les groupes d'intérêt spéciaux; le quatrième, les économistes; le cinquième, les sociétés; et le sixième, les prêteurs, les courtiers et leurs conseillers.

Après avoir identifié ces groupes d'utilisateurs, au lieu de spéculer en tant que comptables sur leurs besoins par rapport aux états financiers, nous avons engagé à contrat un représentant de chaque groupe pour qu'il en détermine les besoins. Par exemple, pour ce qui est du législateur, John Evans, ancien député, a dirigé un petit groupe qui a enquêté sur ses besoins. De même, un spécialiste de chacun des autres groupes d'utilisateurs a travaillé pour nous à temps plein.

C'est ainsi qu'on a produit l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, qui fait état de ce dont les utilisateurs estiment avoir besoin dans les états financiers sommaires du gouvernement fédéral.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My first question relates to a statement which Mr. Meyers made. I am looking at page 2 of his opening statement where he said:

... it is important to note that estimates of accrued tax yields are already being used right now by the Government to divide tax receipts into their two components—federal revenues, and amounts collected for and owing to the provinces.

Then he went on to say:

Reporting tax revenues on the accrual rather than the cash basis in the Government's summary financial statements should therefore not be regarded as venturing into new and uncharted territory.

There has been some experience, insofar as the Government of Canada is concerned, with using the accrual method. Have there been any problems in that specific experience arising from the fact that the accrual method is used?

Mr. Meyers: I do not know whether "problem" would be the word. The word that the CICA have used is "practicable" and is that particular method of accrual practical to use for financial statements as opposed to being used for payments to provinces. You can break "practicable" down into a couple of categories. One might be reliability; how faithfully does the accrual you have made reflect the reality when you find out what the amount was?

We have not looked in detail at the differences, but as far as we can tell, based on the experience they have had, there are differences between the accrued amount and the actual amount when the assessments have been done.

With regard to other factors in practicability, it has to be a timely method of accrual. Obviously you can wait for two years until the reality is in and then you can say what the accrual was. This method of accrual does seem to be timely. They start making their estimate as soon as the tax year begins. It has to be cost-effective, and as far as I know, this is not a terribly expensive way of doing the accrual.

So the main question would be whether or not it is sufficiently reliable. You have to say what is the difference between the reality in the cash basis of accounting as opposed to the reality in the accrual basis of accounting and ask if the accrual is more meaningful.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is your conclusion?

Mr. Meyers: Our conclusion is that there is a need for careful study. We think there is potential there, if not with that method of accrual, then with other methods of accrual that might come close to approximating the reality that can be easily done.

For example, rather than pick them up on a strict cash basis, you could recognize revenue based on the assessments that have been done up until a cutoff date for the financial statements. If the financial statements were going to come out, as they do right now, on October 15, you could take the company

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma première question concerne une observation de M. Meyers. À la page 2 de sa déclaration préliminaire, il dit:

... il est important de noter qu'à l'heure actuelle, le gouvernement se sert déjà d'évaluations des recettes fiscales présentées selon la comptabilité d'exercice et ce, afin de ventiler les rentrées d'impôt selon leurs deux composantes: recettes destinées au fédéral et montants perçus et dûs aux provinces.

Puis il poursuit en disant:

Par conséquent, la présentation des recettes fiscales selon la comptabilité d'exercice au lieu de la comptabilité de caisse dans les états financiers sommaires du gouvernement ne doit pas être considérée comme trop audacieuse et sans précédent.

Le gouvernement du Canada a fait l'expérience de la comptabilité d'exercice. L'utilisation de cette méthode lui a-t-elle posé des problèmes?

M. Meyers: Je ne sais pas si je parlerais de «problèmes». L'ICCA se demande plutôt s'il est «pratique» d'utiliser cette méthode pour les états financiers plutôt que pour les paiements aux provinces. Par «pratique», j'entend deux choses. Premièrement, il y a la question de la fiabilité: jusqu'à quel point la comptabilité d'exercice traduit bien la réalité?

Nous n'avons pas examiné les différences en détail, mais d'après notre expérience, il y a des différences entre les sommes inscrites et les sommes réelles quand les estimations sont faites.

Deuxièmement, il y a la question du temps. De toute évidence, on peut attendre deux ans que les faits se concrétisent et dire alors que la comptabilité d'exercice était précise. Cette méthode ne semble pas donner des résultats opportuns. On commence à faire les prévisions dès que l'année financière commence. Il faut que le rapport coût/efficacité soit respecté; mais autant que je sache, la comptabilité d'exercice n'est pas une méthode terriblement coûteuse.

Donc, la principale question est celle de la fiabilité. Il faut déterminer la différence qu'il y a, dans la réalité, entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice et voir si cette dernière est plus utile.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelle est votre conclusion?

M. Meyers: L'une de nos conclusions, c'est qu'il faut procéder à une étude soigneuse. Nous pensons que si ce n'est pas cette méthode particulière de comptabilité d'exercice, d'autres méthodes peuvent facilement être utilisées et permettre de s'approcher de la réalité.

Par exemple, plutôt que d'utiliser une stricte méthode de comptabilité de caisse, on peut déterminer les recettes en fonction des estimations portées sur les états financiers jusqu'à telle date. Si les états financiers devaient paraître le 15 octobre, comme c'est actuellement le cas, on pourrait utiliser les esti-

[Text]

assessments right up until maybe September 15 and get a better picture, something that is closer to reality, but maybe not a perfect picture, that would meet the practicability questions.

The Chairman: Mr. Kelly, would you like to add something?

Mr. Kelly: I do not think so, Mr. Chairman. I think working out the techniques that are suitable for the federal government are probably in the domain of the Comptroller General, with the agreement of the Auditor General.

It is a complex situation, and I suppose that accruing for self-assessed taxes is mainly a federal problem because they collect the taxes for all of the provinces except Quebec, and of course the corporate taxes for Alberta and Ontario. If they can overcome the difficulties in accruing, then all those other provinces will also be able to record those amounts.

There is one approach that may be worth while. It is along the lines that Quebec has taken where, as Mr. Meyers has mentioned, they look at the actual amounts receivable based on their assessments and the unpaid amounts, and that may be a first step. As the federal government studies it, they may find that there are different ways of implementing what they want to do, and that it may be a graduated process. However, that is really up to the people who know the facts.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would like to ask another question based on Mr. Meyer's presentation. At the top of page 3, he has stated:

Interestingly, although our FGRS study group and PSAAC worked independently, they both came to the same conclusion—report revenues on the accrual basis but avoid using “pie in the sky” estimation techniques to do so.

What are “pie in the sky” estimation techniques and how are they to be avoided?

Mr. Meyers: I guess the expression “pie in the sky” was simply colloquial. It is probably a quote from one of the users that were interviewed. It is back to the question of reliability. You have to get an estimation technique that is going to come reasonably close to the reality, and if you cannot do that, then possibly you should stay with cash as the method.

What we are saying is that while you may not get a perfect estimation technique, there probably are some simple techniques that will get you closer to the reality than we are with cash.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My next question follows right on that. How valuable is the accrual information that is expressed? We take into account the fact that personal income taxpayers calculate their own tax, but we then move on to the question of taxpayers who, for one reason or another, do not manage to pay the tax, which they may well report as being payable. How much slippage is there going to be between the statement of revenue receivable, as stated on an accrued basis, and the actual cash that comes in?

[Traduction]

mations faites par la société jusqu'au 15 septembre, disons, et obtenir une meilleure idée, plus proche de la réalité sans être nécessairement parfaite.

Le président: Monsieur Kelly, voudriez-vous ajouter quelque chose?

M. Kelly: Je ne pense pas, monsieur le président. L'élaboration de techniques adaptées au gouvernement fédéral relève probablement du contrôleur général, sous réserve de l'assentiment du vérificateur général.

C'est une situation complexe et je suppose que la comptabilité d'exercice appliquée aux impôts auto-évalués est surtout un problème fédéral, car c'est le gouvernement fédéral qui perçoit les impôts de toutes les provinces, sauf du Québec, ainsi que les impôts sur le revenu des sociétés de l'Alberta et de l'Ontario, évidemment. S'il peut surmonter les difficultés que pose cette méthode, alors toutes les autres provinces pourront comptabiliser ces sommes.

Une autre approche pourrait être utile. Elle s'apparente à celle qu'emploie le Québec qui, comme l'a dit M. Meyers, examine les sommes recevables réelles en fonction des estimations et des montants impayés, ce qui peut être une première étape. Dans son étude, le gouvernement fédéral constatera sans doute qu'il y a divers moyens de mettre en œuvre ce qu'il veut faire et qu'il peut procéder par étape. Mais il faut que l'on puisse connaître les faits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poser une autre question concernant la déclaration de M. Meyers. En haut de la page 3, il dit:

Fait intéressant, bien que les groupes d'étude ERFGE et CCVOSP aient travaillé séparément, ils en sont venus tous deux à la même conclusion: il faut présenter les recettes selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais éviter pour ce faire les techniques d'évaluation trop vagues.

Que sont ces techniques d'estimation trop vagues et comment éviter de les utiliser?

M. Meyers: Je pense que l'expression «trop vagues» est une façon de parler. C'est sans doute un des utilisateurs qui l'avait employée. Cela nous ramène à la question de la fiabilité. Il nous faut une technique d'estimation qui donne des résultats assez réalistes; autrement, il faut s'en tenir à la comptabilité de caisse.

Certes, il n'existe peut-être pas de technique parfaite, mais il doit exister des techniques simples qui donnent des résultats plus proches de la réalité que la méthode de caisse.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma prochaine question porte justement là-dessus. Que valent les données obtenues selon la comptabilité d'exercice? Il est vrai que chaque contribuable établit sa propre cotisation, mais il y a ceux qui, pour une raison ou pour une autre, finissent par ne pas payer les impôts qu'ils ont pourtant déclarés. Quel écart y aurait-il entre la déclaration des revenus à recevoir, selon la méthode d'exercice, et le montant qui est effectivement versé?

[Text]

Mr. Meyers: I am not certain I could put a number on that. I suspect the main problem is going to be one of determining the accrual basis. However, having assessed the individual, there are going to be a number that do not actually pay. So, you have a typical accounts receivable situation where you have to have a provision for bad debts.

At the present time we have a memo account for assessed income taxes and some estimate of what percentage of those might not be ultimately collectible. That becomes another figure that makes it softer.

It is not an unusual thing in accounting. Any organization that has accounts receivable has to address the question of whether or not they are actually going to collect them and make a provision. If we went to accrual accounting we would have that problem to address.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could you tell us how many millions of dollars of taxes payable where there is no dispute are not in fact paid, on average, in each year? Is it \$100 million, \$200 million, \$300 million?

Mr. Meyers: It is not a figure I have at my disposition right now. I believe that is a figure that could be made available, if it is significant to the committee to have it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could you give us some notion as to what size of figure we are talking about? If it is a very small figure, then it is not significant; if it is a large figure, then it is significant.

Mr. Meyers: I have one of my colleagues with me, Barry Elkin, who was with the committee last week. He is the principal responsible for national revenue taxation. While he probably does not have the precise figure, he may be able to give the order of magnitude that I think the senator wants.

Mr. Barry Elkin, Principal, Office of the Auditor General: It more than likely would be in the \$100 million range. Actual write-offs in the past fiscal year would be considerable—\$400 million to \$500 million. At this particular time, there is another problem that is sitting in the system, which are the amounts receivable or that could be receivable with respect to the Scientific Research Tax Credit programs. The last estimate I saw would amount to something in the neighbourhood of \$900 million.

The valuation of what receivables are good at a particular point in time, depending on the situation and the programs that were in place, could be very significant.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are giving us the figures for both personal income tax and corporate income tax?

Mr. Elkin: Yes.

The Chairman: Does that include federal sales tax?

Mr. Elkin: No, it would not include the manufacturer's sales tax.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My last question is a very general one. It was suggested that using the

[Traduction]

M. Meyers: Je doute pouvoir vous donner un chiffre précis. Je suppose que la principale difficulté consiste à déterminer quelle méthode choisir. Cependant, une fois la cotisation établie, un certain nombre de contribuables s'abstiennent de payer. Comme dans la pratique courante, vous établissez des sommes à recevoir et vous faites aussi des réserves pour les mauvaises créances.

À l'heure actuelle, nous avons déjà établi un compte-mémoire pour les cotisations établies ainsi qu'une estimation du pourcentage d'impôt qu'il serait éventuellement impossible de recouvrer. On obtient un autre chiffre moins élevé.

Ce n'est pas une pratique rare en comptabilité. Tout organisme qui a des comptes débiteurs se demande s'ils finiront par rentrer et prend des dispositions en conséquence. En optant pour la comptabilité d'exercice nous aurions ce problème à régler.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous nous dire combien de millions de dollars d'impôts, des impôts non contestés, ne sont pas effectivement payés chaque année en moyenne? Est-ce qu'il s'agit de 100 millions, 200 millions ou 300 millions de dollars?

M. Meyers: Je ne saurais vous donner un chiffre précis. Je pense cependant que je pourrais vous le procurer si le comité le juge essentiel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous nous en donner une idée? Si c'est un chiffre très bas, c'est sans importance; s'il est élevé, c'est une autre histoire.

M. Meyers: J'ai ici un collègue, Barry Elkin, qui a témoigné devant le comité la semaine dernière. Il est responsable de l'impôt sur le revenu à l'échelon national. Il n'a peut-être pas de chiffres exacts à vous donner, mais il pourra vous indiquer un ordre de grandeur comme le souhaite le sénateur.

M. Barry Elkin, directeur principal, Bureau du vérificateur général: Ce serait probablement de l'ordre de 100 millions. Pour la dernière année financière, le montant des radiations sera élevé, de 400 à 500 millions. Nous constatons actuellement un autre problème; il s'agit des sommes à recevoir résultant du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique. Selon la dernière estimation que nous avons faite, le montant s'en élèverait à près de 900 millions de dollars.

Il peut être très important à un moment donné de faire une évaluation des sommes à recevoir selon la situation et les programmes qui étaient en place.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ces chiffres concernent à la fois l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés?

M. Elkin: Oui.

Le président: Est-ce que cela inclut la taxe de vente fédérale?

M. Elkin: Non, cela n'inclut pas la taxe de vente au niveau des fabricants.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma dernière question est de portée très générale. Quelqu'un a dit que la méthode d'exercice serait beaucoup plus pratique pour les

[Text]

accrual method might be better for users. One of the points that was emphasized was that there would be consistency.

I am prompted to ask whether we are dealing here with a proposal for a change which is based largely on the desirability of consistency and what one might call elegance on the one hand, or are we dealing with a change which would in fact reveal much difference? How much difference would this change make in stating the condition of the federal government's finances with regard to surpluses and deficits in any fiscal year? Conceding that there would be a new consistency, how much difference would it make in dollars on the bottom line of the page?

Mr. Meyers: There are really two figures. The first figure is the cumulative change that it would make to the balance sheet. That will depend on the method of accrual used. If you use the method of taxes assessed as at March 31, you have to remember there is more than income tax in question here. There are other receivables. The government memorandum account shows an amount of approximately \$6 million.

When we did our federal government reporting study, we made an estimate and we had the advantage of hindsight. The amount involved then would be \$11,600,000, and this is just tax. That, of course, is going to be on the balance sheet from year to year. The impact on the income statement will depend on whether it is going up or down.

The other figure is the tax refundable of roughly \$8 billion that would come into play.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is a matter, then, Mr. Chairman, of getting the amount receivable or the amount payable at the right point in the cycle of the fiscal year; do I understand that correctly?

Mr. Meyers: It is a question of getting the right amount that is receivable or payable. The point in the cycle is going to be the fiscal year on March 31 that we are going to be working to.

The Chairman: Mr. Kelly, would you like to add something?

Mr. Kelly: Thank you, Mr. Chairman. It is not just a matter of consistency and elegance. We can be consistent on a cash basis, that is, the way you and I keep our bank books, the money is in the bank and the money is in the cheque. However, if we did that and reported on that basis, which was a traditional basis for government, while we may record our mortgage, long-term debt, we would be overlooking things like our Visa cards.

I am saying that it is consistent in a system of accounting and a system of accounting is a system for recording, summarizing and reporting economic information. If we use a cash basis, that information will be incomplete. As we have heard from auditors general in the past, and it has been a practice given the legal limits and the cash basis, we put the unpaid invoices in the drawer, and they may amount to billions, and we drag them out the next year and go for an appropriation. That does not give us a very complete and consistent picture of where the government stands at the end of the year. As the

[Traduction]

utilisateurs. On a invoqué comme argument que les résultats seraient plus uniformes.

Est-ce que le changement proposé vise essentiellement à accroître l'uniformité et ce qu'on pourrait appeler les apparences, ou s'agit-il d'un changement qui révélerait toute une différence? De quel ordre serait-elle en ce qui concerne l'état des finances du gouvernement fédéral, les excédents et les déficits pour un exercice financier? En supposant qu'il y ait une meilleure uniformité, quel serait, exprimé en dollars, le total au bas de la page?

M. Meyers: Il y a en réalité deux chiffres. Le premier concerne le changement cumulatif qui apparaîtrait au bilan général. Tout dépendrait de la méthode d'exercice utilisée. Si vous tenez compte des cotisations établies au 31 mars, il y a plus que l'impôt qui entre en ligne de compte. Il y a d'autres sommes à recevoir. Le compte-mémoire du gouvernement indique à peu près 6 millions de dollars.

Quand nous avons fait notre étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, nous avons fait une estimation, et nous avons l'avantage de la calculer rétrospectivement. Le montant s'élèverait à 11 600 000 \$ en impôts seulement. Évidemment, ce montant est reporté dans les bilans d'une année sur l'autre. Il fait varier l'état des revenus selon qu'il augmente ou qu'il diminue.

L'autre chiffre à considérer, c'est l'impôt remboursable d'une valeur d'environ 8 milliards.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce qu'il faut faire, monsieur le président, c'est déterminer la somme à recevoir ou le montant à payer au bon moment de l'année financière; est-ce que c'est bien cela?

M. Meyers: Il faut plutôt déterminer le montant exact à recevoir ou à payer. Le moment au cours de l'année financière sera le 31 mars.

Le président: Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Kelly?

M. Kelly: Je vous remercie, monsieur le président. Ce n'est pas seulement une question d'uniformité et de bonne apparence. On peut être cohérent avec la méthode de caisse, c'est-à-dire la façon dont vous et moi tenons nos comptes bancaires, l'argent que nous avons à la banque et les chèques que nous tirons. Cependant, si nous utilisons cette méthode qu'utilise généralement le gouvernement, nous pourrions tenir compte d'une hypothèque, d'un prêt à long terme, mais nous pourrions oublier des choses, nos cartes Visa par exemple.

Je dis que c'est uniforme dans un système comptable, tout système comptable étant une façon d'enregistrer, de résumer et de produire des renseignements économiques. Si nous avons recours à la méthode de caisse, cette information sera incomplète. Comme nous l'ont dit des vérificateurs généraux par le passé et comme il était d'usage, compte tenu des contraintes légales et de l'encaisse, nous mettons les factures non payées dans le tiroir et elles peuvent s'élever à des milliards; nous laissons traîner les choses jusqu'à l'année suivante et réclamons ensuite de l'argent au gouvernement. Voilà qui est loin de nous

[Text]

Auditor General remarked on one occasion, if you do not know where you stand, it is hard to know where you are going. When I said it was key to forecasts and budgets, it is important.

It is not just a question of accruing receivables or accruing revenues as receivables. It is a question of applying a system of measurement to get the information. The system we have chosen to apply to both expenditures and to revenues is the accrual basis because it provides the most complete information based on actual transactions.

It means that when the government has contracted and received goods and services and so on, it sets up a liability, and when the government has lent money out to someone that owes them interest, it sets up the interest. Otherwise, if the government records all its liabilities and does not record its financial assets, it is overstating its net debt; it is understating the strength of its financial position. It has to be fair; it has to work both ways.

To that extent, it is consistency, but the recommendation is to shift to a different basis of accounting for completeness and better measures of what people need to know.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, that is a very helpful answer. Thank you.

The Chairman: The year that the shifting would be made would make quite a difference. After that year it would just be a regular affair?

Mr. Kelly: That is right, Mr. Chairman. The shifting has been taking place in the federal government since about 1979, when they first provided for those working capital advances and the unemployment insurance advances that were called assets and were really moneys expended, and things like that.

A lot of action has taken place at the federal government level with respect to setting up their liabilities. I think that is a fair statement to make. They are really quite good at that, but now we are looking at the other side and saying, if we are going to be consistent in what we are trying to measure, then we have to apply consistent measurements.

I agree with you, sir, but in an organization this complex it comes in a step at a time.

Senator Kelly: I have found this very helpful and also very much in line with what I have understood to be the main thrust of the committee, which is to examine the extent to which the affairs of government are fairly described in the accounting.

You have been here before, have you not, Mr. Kelly?

Mr. Kelly: Yes, sir, two or three years ago.

Senator Kelly: You were discussing at that time a PSAAC document. This centres on something that I often love to take up with Mr. Dye. The Auditor General's Department always has this ability to very pious about how one of these days such and such would be a great idea, "but it is not our job to figure

[Traduction]

donner une idée exacte et complète de l'état des comptes publics à la fin de l'année. Comme le vérificateur l'a déjà dit, si on ne sait pas où l'on se trouve, il est difficile de savoir où l'on va. C'est important, voire essentiel, pour établir les prévisions et les budgets.

Il ne s'agit pas uniquement de comptabiliser les sommes à recevoir ou de considérer les recettes comme des sommes à recevoir. Il s'agit de choisir un système de mesure pour fournir des informations. Le système que nous avons choisi à la fois pour les dépenses et pour les recettes, c'est la méthode d'exercice parce qu'elle fournit des informations très complètes basées sur les transactions réelles.

Par exemple, une fois que le gouvernement a reçu des biens ou des services après avoir passé des marchés, il détermine un passif, et quand il a prêté de l'argent qui porte intérêt, il inscrit des intérêts. Si le gouvernement tient compte de tous ses passifs, mais n'inscrit pas ses actifs, il surévalue son endettement net; il sous-estime la valeur de sa position financière. Il faut qu'il y ait équilibre, il faut tenir compte des deux aspects.

À ce moment-là, il y a uniformité, mais ce qu'on propose, c'est d'adopter une méthode comptable différente pour mieux mesurer ce qu'on a besoin de savoir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, c'est une réponse fort instructive. Je vous remercie.

Le président: La différence apparaîtrait surtout l'année où le changement aurait lieu. Par la suite, tout reviendrait dans l'ordre.

M. Kelly: C'est vrai, monsieur le président. Le changement a déjà été amorcé vers 1979, au moment où l'on a prévu des avances pour fonds de roulement et des avances pour l'assurance-chômage qui ont été inscrites comme des éléments d'actif et qui étaient réellement des dépenses.

Beaucoup d'efforts ont été faits au niveau fédéral pour déterminer les éléments de passif. Je crois qu'il faut le reconnaître. On y parvient fort bien, mais voilà que nous disons maintenant que pour mesurer plus uniformément les résultats, il faut justement utiliser des mesures uniformes.

J'en conviens, monsieur le président, mais dans une organisation aussi complexe, il faut franchir une étape à la fois.

Le sénateur Kelly: J'ai trouvé l'exercice très instructif et surtout parfaitement conforme à l'objectif du comité qui est d'examiner dans quelle mesure les affaires du gouvernement sont fidèlement inscrites dans la comptabilité.

Monsieur Kelly, ce n'est pas la première fois que vous témoignez n'est-ce pas?

M. Kelly: Non, monsieur le président, je l'ai fait il y a deux ou trois ans.

Le sénateur Kelly: Vous aviez parlé à ce moment là d'un document du CCVOSP. Cela se rapporte à quelque chose dont j'aime bien discuter avec M. Dye. Le bureau du vérificateur général se montre empressé à trouver un jour la bonne solution, mais il ne nous appartient pas de la lui indiquer; nous ne

[Text]

out how to get there; it is just a question of us repeating what we said last year and the year before”.

Mr. Kelly, at the time you were last here I believe we were talking about comprehensive audits.

Mr. Kelly: The issues were the beginning of our project to develop generally accepted accounting principles for governments and we initiated the first project, which was objectives of government financial statements. Since then we have come a little further.

Senator Kelly: Mr. Meyers, you say on page 2 of your report that it seems to you the time has now come for the government to give serious study to the use of accrual accounting.

At this point in time, what caused the sudden change? Why has the time now come? Is this the first time you fellows thought of it or has it been recommended before?

Mr. Meyers: The question of accrual accounting, as Mr. Kelly just mentioned, has already been addressed with regard to liabilities. This statement is with regard to revenues.

The reason it has come now, if you like, are the two reports I have just spoken to.

Senator Kelly: Would the objective of doing a better job of describing the accounts of the country not be a good enough reason?

Mr. Meyers: That comes back to the document that Mr. Kelly has referred to. The Public Sector Accounting and Auditing Committee's pronouncement has just come out where, as he said, that will make it more complete and more meaningful.

We have now established that it is useful to users, and we have an authoritative pronouncement that says it will be more meaningful to have accrual accounting for revenue.

Senator Kelly: When you say the time has now come, it really coincides with the recent pronouncement of the Public Sector Accounting and Auditing Committee?

Mr. Meyers: Yes, senator.

Senator Kelly: Did I understand you to say that the Auditor General's Department was wrestling with how to bring this about? Were you talking about how to get into a broader base of accrual accounting?

Mr. Meyers: We think the methodology itself with regard to how you could accrue income tax revenue is something that is the responsibility of the government, and they should do the study to establish the methodology, not ourselves.

Senator Kelly: I thought I caught you being inconsistent. You are staying consistent with your position that it is a good idea, “but it is not for us to do; it is somebody else's job”?

Mr. Meyers: We have tried to do a little bit with the FGRS study. We first determined what users' needs were, and we have prepared a set of model financial statements where we have had one go ourselves—although we would not hold out that it was a perfect go—and how one would present revenue on an accrual basis.

[Traduction]

pouvons que répéter ce que nous avons dit l'an dernier et l'année précédente.

Monsieur Kelly, je crois que la dernière fois que vous êtes venu, il avait été question de vérification globale.

M. Kelly: Il avait été question de notre projet d'élaborer des principes comptables généralement acceptés pour les gouvernements, et nous avons lancé le premier projet qui concernait les objectifs des états financiers du gouvernement. Depuis lors, nous avons avancé un peu.

Le sénateur Kelly: Monsieur Meyers, à la page 2 de votre rapport, vous dites que le moment est venu pour le gouvernement d'examiner sérieusement la possibilité d'utiliser la comptabilité d'exercice.

Qu'est-ce qui motive ce changement à l'heure actuelle? Pourquoi le moment est-il venu? Est-ce la première fois que vous y songez ou cela a-t-il déjà été proposé?

M. Meyers: Comme M. Kelly vient de le dire, nous avons déjà songé à cette méthode comptable pour ce qui était des passifs. Maintenant il est question des recettes.

Ce sont les deux rapports que je vous ai mentionnés qui ont remis la question à l'ordre du jour.

Le sénateur Kelly: Est-ce qu'il ne suffirait pas que le principal motif soit de mieux tenir nos comptes nationaux.

M. Meyers: Je vous renvoie au document dont M. Kelly a parlé. La proposition du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public vient tout juste d'être connue et elle pourrait rendre la vérification plus complète et plus utile.

Nous avons déjà déterminé qu'elle est utile pour ceux qui ont à s'en servir, et voilà maintenant qu'une autorité vient déclarer que la comptabilité d'exercice serait plus utile.

Le sénateur Kelly: Quand vous dites que le moment est venu, cela coïncide avec la déclaration du CCVOSP?

M. Meyers: Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Kelly: N'avez-vous pas dit que le bureau du vérificateur général cherchait une occasion de la mettre en pratique? N'était-il pas question d'élargir le champ d'application de la comptabilité d'exercice?

M. Meyers: Nous estimons qu'il appartient au gouvernement de choisir la méthode de calcul de ses recettes fiscales, et c'est à lui qu'il incombe de faire les études nécessaires.

Le sénateur Kelly: Je pensais vous avoir pris en défaut. Cependant je vois que vous vous en tenez toujours au fait que l'idée est bonne, mais que ce n'est pas de notre ressort; il incombe à quelqu'un d'autre d'agir.

M. Meyers: Nous avons essayé de tirer profit de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Nous avons d'abord déterminé quels étaient les besoins des utilisateurs et nous avons préparé un ensemble d'états financiers modèle que nous avons nous-mêmes expérimentés, mais nous ne sommes pas prêts à dire que tout était parfait ni à indiquer

[Text]

Senator Kelly: You have done that?

Mr. Meyers: We have, but we would not want to hold out that the methodology used for our accrual was perfect or one that was even suitable for the government. More research would have to be done.

Senator Kelly: The reason I ask that was because I was trying to persuade Mr. Dye to pitch in and help on this question of tax expenditures. He did not believe it belonged in the Auditor General's Department.

How to report tax expenditures more completely was a central issue of ours. We have full agreement from the Auditor General that that is a great idea, but he does not feel that his office has anything further to do with it, having stated it is a good idea. You did not get into methodology on that, and I was curious to know why you did not.

Mr. Meyers: We have made a recommendation to the government that they should. We would stand ready to audit it when they do.

Senator Kelly: On page 3, it is this committee you refer to when you talk about "your" committee's May 31, 1984, recommendation that the government should consider the CICA's recommendations?

Mr. Meyers: Yes, senator.

Senator Kelly: You go on to say:

... and the Auditor General should draw attention in his report to any instances where the CICA's recommendation are not followed.

Has the Auditor General been doing that since 1984?

Mr. Meyers: The CICA has just started coming down with precise recommendations. Accounting Statement No. 3 is really the first precise statement. Prior to that they had one on accounting policies, and the government does adhere to that policy. They also had a general statement on the objectives of financial statements.

Senator Kelly: You will be following through as that occurs?

Mr. Meyers: We will be following through on that, yes.

Senator Kelly: Mr. Chairman, on this specific subject, I have no further questions.

Senator Simard: Mr. Meyers, you said that people clearly need other types of financial information, and you refer to five or six categories of users. How great is the demand from these users?

Mr. Meyers: Based on the project we have done, it is quite high. We were actually surprised at the number of people who do look to federal government financial statements for information.

Just to repeat myself, we identified that legislators themselves have the need; the media has the need; lenders have a need; economists have a need; corporations have a need. The strength of the need was relatively high.

[Traduction]

la façon de présenter le compte des recettes à partir de la méthode d'exercice.

Le sénateur Kelly: Vous avez fait cela?

M. Meyers: Oui, mais nous ne voulons pas dire que la méthode utilisée était parfaite ou que c'est elle qui convient au gouvernement. Il faudrait poursuivre les recherches.

Le sénateur Kelly: Je vous ai demandé cela parce que j'avais essayé de convaincre M. Dye de nous aider à démêler cette question des dépenses fiscales. D'après lui, cela ne concernait pas le bureau du vérificateur général.

Pourtant, nous voulions absolument trouver un moyen de comptabiliser les dépenses fiscales. Le vérificateur général reconnaissait volontiers que l'idée était bonne, mais il reste d'avis que son bureau ne doit pas s'en mêler. Vous n'avez pas parlé de méthode à ce sujet et je voudrais savoir pourquoi.

M. Meyers: Nous avons recommandé au gouvernement de le faire. Et nous sommes prêts à l'adopter quand on nous le dira.

Le sénateur Kelly: A la page 3, parlez-vous de notre comité quand vous dites que le 31 mai 1984 «votre» comité avait suggéré au gouvernement d'examiner les recommandations de l'ICCA?

M. Meyers: Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Kelly: Et vous ajoutez ceci:

... et le vérificateur général devrait signaler dans son rapport tous les cas où les recommandations de l'ICCA ne sont pas suivies.

Est-ce que le vérificateur général l'a fait depuis 1984?

M. Meyers: L'Institut a commencé à faire des recommandations précises. La déclaration comptable n° 3 est la première du genre. Il en avait déjà fait une sur les politiques comptables, et le gouvernement s'en tient à cette politique. Il y en avait une autre aussi sur les objectifs des bilans financiers.

Le sénateur Kelly: Vous allez suivre la chose de près?

M. Meyers: Oui.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions sur ce sujet en particulier.

Le sénateur Simard: Monsieur Meyers, vous avez dit qu'on avait sûrement besoin d'autres informations financières, et vous avez mentionné cinq ou six catégories d'utilisateurs. Dans quelle mesure en ont-ils besoin?

M. Meyers: Selon l'étude que nous avons faite, ils en ont un grand besoin. Nous avons été étonnés du nombre de gens qui cherchent des informations dans les états financiers du gouvernement fédéral.

Pour reprendre ce que j'ai dit, nous avons constaté que des législateurs en avaient besoin, des médias également, des prêteurs, des économistes, des sociétés. La demande est donc passablement élevée.

[Text]

Senator Simard: You say you have developed a methodology, but you are not prepared to show it to anyone or to discuss it. Has Mr. Kelly seen this document?

Mr. Meyers: The methodology to accrue revenue?

Senator Simard: Yes.

Mr. Meyers: The basic flaw with the accrual method we used is that these statements were prepared one year after the fact, so the accrual method does not meet a timeliness criterion. It is easier to do one year after the fact than it is to do if you are shooting towards October 15, which is the current tabling date for the Public Accounts of Canada.

Senator Simard: At this time can you estimate what it would cost to administer such a system? What would be the cost to the Auditor General's office to verify and give an opinion on this new system?

Mr. Meyers: On preparation, I cannot give you a figure. Again, we are talking about more than income tax revenue. With regard to other revenues, right now they do have a memorandum account. They do not set them up in the books, but they do determine the accounts receivable. Most departments do keep track of their accounts receivable, so it is information that is available in most situations.

The cost should not be too high, other than the tax situation that we have talked about.

With regard to audit, we have done a rough estimate. It is an order of magnitude thing, so it would depend on the methodology used for tax. We put it in the order of \$500,000 additional audit cost of the public accounts. To put that in perspective, the audit cost right now of the public accounts is \$9 million. So we are talking about a 5 per cent increase.

Once we have been through two or three years, it may not work out that way. However, initially our feeling is it would be an additional cost of \$500,000.

Senator Simard: Are you telling us that the federal government is now preparing and has been preparing over the last few years and every year a list of their receivables?

Mr. Meyers: They have been preparing a memorandum account that is part of Volume II of the Public Accounts, section 4, as far as I know, for at least 20 years. So, this is not a new thing.

Senator Simard: You have not audited this. Have you not been asked?

Mr. Meyers: We have never been asked to audit it. It is not part of the summary statements that we audit. We have not audited it, no, sir.

Senator Simard: Do you think some Canadians have made decisions or have used this information believing that it was correct? Do you not think the Auditor General might have been wise to look at this information so that the government does not publish unrealistic figures?

Mr. Meyers: It may be wise to look at it. There are many things in the government that we should audit, but we have to

[Traduction]

Le sénateur Simard: Vous dites avoir élaboré une méthode, mais vous n'êtes pas prêt à nous en faire part ni à en discuter. M. Kelly en a-t-il pris connaissance?

M. Meyers: La méthode de comptabilisation des recettes?

Le sénateur Simard: Oui.

M. Meyers: La principale lacune de la méthode de la comptabilité d'exercice que nous avons utilisée, c'est que ces états ont été élaborés un an après coup et n'étaient donc pas à jour. Il est plus facile d'établir des états financiers un an après que d'essayer de les avoir pour le 15 octobre, date de dépôt des Comptes publics du Canada.

Le sénateur Simard: A ce moment-ci, pouvez-vous évaluer ce qu'il en coûterait pour appliquer ce système? Combien en coûterait-il au bureau du vérificateur général pour vérifier le nouveau système et donner son avis à son sujet?

M. Meyers: Pour ce qui est de la préparation, je ne peux vous donner de chiffre. Encore une fois, il ne s'agit pas seulement des recettes découlant de l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les autres revenus, on dispose d'un compte mémoire. Ces revenus ne figurent pas dans les livres, mais on établit le montant des comptes débiteurs. Comme la plupart des ministères en tiennent des registres, ce sont des renseignements qui sont disponibles la plupart du temps.

Il ne faudrait pas que cela coûte beaucoup plus cher que ce dont nous venons de parler.

En ce qui concerne la vérification, nous avons fait une estimation brute. Il s'agit d'un ordre de grandeur, qui dépend de la méthode utilisée pour l'impôt. Nous évaluons à environ un demi-million de dollars supplémentaires le coût de la vérification des Comptes publics, alors que son coût actuel est de 9 millions de dollars. Il s'agit donc d'une augmentation de 5p. 100.

Dans deux ou trois ans, ce ne sera peut-être pas pareil. Toutefois, nous estimons qu'au début, il en coûtera un demi-million de dollars supplémentaires.

Le sénateur Simard: Nous dites-vous que le gouvernement fédéral dresse chaque année, depuis quelques années, une liste de ses comptes débiteurs.

M. Meyers: Il établit un compte-mémoire qui fait partie du Volume II des Comptes publics, Section 4, depuis au moins 20 ans, que je sache. Ce n'est donc pas nouveau.

Le sénateur Simard: Ne vous a-t-on jamais demandé de vérifier ce compte?

M. Meyers: On ne nous l'a jamais demandé. Il ne fait pas partie des états financiers sommaires que nous vérifions. Non, monsieur, nous ne l'avons pas vérifié.

Le sénateur Simard: Croyez-vous que des Canadiens ont pris des décisions ou ont utilisé ces renseignements en croyant que les chiffres étaient vérifiés? Ne croyez-vous pas que le vérificateur général aurait été bien fait d'examiner ces renseignements, afin que le gouvernement ne publie pas de chiffres irréalistes?

M. Meyers: Il serait bon de le faire. Il y a bien des choses dans l'administration fédérale que nous devrions vérifier, mais

[Text]

set priorities for audit. Right now it is not part of the accounts, on a formal basis, that are covered by our opinion.

Senator Simard: I do not have section 4 of Volume II of the Public Accounts of Canada. What is the total of the receivables of the last year?

Mr. Meyers: The figure there is about \$6 billion. I do not have it in front of me.

Senator Simard: That would be the unrecorded receivables as of the end of last year?

Mr. Meyers: That is the unrecorded receivables as of the end of last year. With regard to income tax revenue, it is important to note that that is just assessments up to March 31. That is not an attempt to estimate what the assessments should be for the fiscal year ended March 31, but the ones that have actually been issued up to March 31.

Senator Simard: Do you have in front of you the totals for the last five years? You are saying it is \$6 billion this year. Was it \$5.8 billion last year? Has there been a steady increase reflecting the inflated revenue?

Mr. Meyers: We only have two years in front of us. This year it is actually \$5.8 billion, and last year it was \$6.2 billion.

Senator Simard: So there is really no change.

Mr. Meyers: Between those two years, but there could be change.

Senator Simard: Mr. Kelly has said that consistency is not the only issue here, but if your office had discovered in the few months following the year end a serious manipulation or a departure from the previous year's practice, is this something you feel your duty to report?

Mr. Meyers: If there was a change in the accounting principles involved, we would definitely report it.

Senator Simard: Have you had many opportunities in the last ten years to report to Canadians a situation of this type?

Mr. Meyers: With regard to accounting principles, we give an opinion every year. Generally they follow their stated accounting principles faithfully.

If there was a change in the physical reality, for example, in our report we have the example of moving up the payment of payroll deductions by two weeks, on a cash basis that has a significant impact. We would like to think the readers of the financial statements would know, and we would be encouraging the Comptroller General's office to include it possibly as a note or, if not, we would see another way.

It would probably be unfortunate if we qualified our accounts. I am not certain how we would against the stated accounting principles on that basis. They are following the stated accounting principles.

[Traduction]

nous avons des priorités. À l'heure actuelle, cela ne fait pas formellement partie des comptes que nous avons à vérifier.

Le sénateur Simard: Je n'ai pas la Section 4 du Volume II des Comptes publics du Canada. Quel est le total des comptes débiteurs de l'an dernier?

M. Meyers: Environ 6 milliards de dollars. Je n'ai pas les chiffres devant moi.

Le sénateur Simard: Il s'agirait de comptes débiteurs non comptabilisés à la fin de l'an dernier?

M. Meyers: Oui. En ce qui concerne les recettes fiscales, il est important de noter qu'il ne s'agit que des cotisations jusqu'au 31 mars. Nous n'essayons pas d'évaluer ce qu'elles devraient être pour l'année d'imposition terminée ce jour-là, mais ce qu'elles sont réellement à cette date.

Le sénateur Simard: Avez-vous ici les chiffres complets pour les cinq dernières années? Vous dites qu'il s'agit de 6 milliards de dollars cette année. Était-ce 5,8 milliards l'an dernier? Y a-t-il eu une augmentation régulière qui tenait compte de l'inflation?

M. Meyers: Nous n'avons devant nous que les chiffres pour deux ans. Cette année, il s'agit en fait de 5,8 milliards de dollars et l'an dernier, c'était 6,2 milliards de dollars.

Le sénateur Simard: Il n'y a donc pas de changement véritable.

M. Meyers: Entre ces deux années-là, non, mais il pourrait y en avoir.

Le sénateur Simard: M. Kelly a déclaré qu'il n'y a pas seulement un problème d'uniformité ici, mais si votre bureau avait découvert, au cours des mois qui ont précédé la fin de l'année, une manipulation ou une différence importante par rapport à l'exercice précédent, estimez-vous qu'il serait de votre devoir d'en faire rapport?

M. Meyers: S'il y avait eu un changement dans les principes de comptabilité en cause, nous en aurions certainement fait rapport.

Le sénateur Simard: Avez-vous eu l'occasion depuis dix ans de faire rapport aux Canadiens d'une situation de ce genre?

M. Meyers: En ce qui concerne les principes de comptabilité, nous donnons notre opinion chaque année. De façon générale, les principes de comptabilité indiqués sont fidèlement suivis.

S'il y avait un changement matériel—ainsi, dans notre rapport, nous donnons l'exemple d'un paiement de retenues sur la paie avancé de deux semaines—dans la méthode de comptabilité de caisse, les répercussions en seraient importantes. Nous aimerions que les lecteurs des états financiers le sachent, et nous encouragerions le bureau du contrôleur général à le mentionner sous forme de note ou, à défaut, nous chercherions un autre moyen.

Il serait probablement regrettable d'exprimer des réserves dans nos comptes. Je ne suis pas certain de la façon dont nous le ferions, étant donné les principes de comptabilité énoncés. Ces principes sont respectés.

[Text]

We have a longer-form report where we comment on the public accounts. We might work it in there as one of the limitations on the cash basis of accounting.

Senator Simard: Mr. Kelly, you are in private practice, are you not?

Mr. Kelly: I am with the Canadian Institute of Chartered Accountants. I would not say that that is exactly a business.

Senator Simard: You are an employee of the Canadian Institute of Chartered Accountants?

Mr. Kelly: Yes, sir.

Senator Simard: Do you feel that members of the institute feel that there is an urgent need for the government to change its ways and go to full accrual? As I understand it, there is some accrual now.

Mr. Meyers: Accrual of liabilities.

Senator Simard: Do you feel that there is a great need for the government to change its ways in order to protect members of your profession and their clients? Do you feel that this would change the information they use to make their decisions?

Mr. Kelly: Senator, we obviously recognize the need, because we established the committee that I serve. We did that about five years ago.

I do not think that that need is one that is particularly directed to chartered accountants or to their clients, except in our capacity as citizens and taxpayers. We felt the need for better financial reporting by governments so that people who make decisions with respect to governments, legislators and government managers, but also lenders and investors in government enterprise and in government, would have a better picture of where we were in terms of our financial position and in terms of the results of our operations on a year-by-year basis.

There is no selfish interest in the institute doing it. The people who audit the governments that we have concentrated on, namely, the federal and provincial governments, are the auditors general and the provincial auditors and provincial auditors general, who are, by and large, members, but not in a large proportion in terms of the one in public practice.

It is an attempt to do a service as a profession to our country and our society. Before we undertook this, our senior officers went from one end of the country to the other literally talking to ministers and deputy ministers and comptrollers general and auditors general to find out whether this was a good idea.

Our committee is staffed by people like me, but our committee members include deputy ministers of finance from the provinces, secretaries of treasury boards, auditors general, deputy auditors general as well as public accountants who have knowledge in the public sector and of government, and senior

[Traduction]

Nous avons un rapport plus détaillé dans lequel nous commentons les comptes publics. Nous pourrions y mentionner ce cas comme une des limites de la méthode de comptabilité de caisse.

Le sénateur Simard: Monsieur Kelly, vous exercez dans le privé, n'est-ce pas?

M. Kelly: Je travaille pour l'Institut canadien des comptables agréés. Je ne dirais pas que c'est exactement un cabinet privé.

Le sénateur Simard: Vous êtes employé de l'Institut canadien des comptables agréés?

M. Kelly: Oui, monsieur.

Le sénateur Simard: Croyez-vous que les membres de l'Institut estiment qu'il est urgent que le gouvernement modifie sa façon de procéder et utilise intégralement la méthode de la comptabilité d'exercice? Si je comprends bien, il ne l'utilise qu'en partie à l'heure actuelle?

M. Meyers: Il l'utilise pour le passif.

Le sénateur Simard: Croyez-vous qu'il soit bien nécessaire que le gouvernement modifie sa façon de procéder afin de protéger les membres de votre profession et leurs clients? Estimez-vous que cela changerait les renseignements qu'ils utilisent pour prendre leurs décisions?

M. Kelly: Nous reconnaissons de toute évidence la nécessité d'une modification puisque nous avons créé le comité auquel je participe, il y a environ cinq ans de cela.

Je ne crois pas que le besoin s'applique particulièrement aux comptables agréés ou à leurs clients, sauf en notre capacité de citoyens et de contribuables. Nous avons estimé qu'il était nécessaire d'améliorer les rapports financiers des pouvoirs publics pour que non seulement les décideurs, les législateurs, les fonctionnaires cadres mais aussi les prêteurs et les investisseurs des sociétés d'État et de l'administration fédérale, aient une meilleure idée de notre situation financière et des résultats de nos opérations annuelles.

Il ne s'agit pas de répondre aux intérêts égoïstes de l'Institut. Les vérificateurs des administrations publiques que nous avons étudiées, c'est-à-dire les administrations fédérale et provinciales, sont le vérificateur général du Canada et les vérificateurs généraux et autres vérificateurs provinciaux qui, dans l'ensemble, sont membres de l'Institut mais n'en constituent pas une importante proportion par rapport aux vérificateurs du secteur privé.

Du point de vue professionnel, nous essayons de rendre ce service à notre pays et à notre société. Avant d'entreprendre cette démarche, nos dirigeants se sont déplacés d'un bout à l'autre du pays pour rencontrer les ministres, les sous-ministres, les contrôleurs généraux et les vérificateurs généraux et leur demander si c'était une bonne idée.

Notre comité est composé de certains de mes confrères, mais également de sous-ministres des Finances provinciaux, de secrétaires de Conseils du Trésor provinciaux, de vérificateurs généraux, de vérificateurs généraux adjoints, ainsi que de comptables qui connaissent le secteur public et le gouverne-

[Text]

officers of government corporations and enterprises. For example, the Chief Executive Officer of the Municipal Financing Corporation of Nova Scotia and a former deputy minister of finance of that province are members of the committee.

All that is by way of saying why we are in the game. I might pause and make an aside. We should recognize that Canada is unique, I would think, amongst the western industrialized nations by putting out an annual audited financial statement. I happen to be secretary to the International Federation of Accountants, Public Sector Committee, which was just formed, and of which Mr. Dye, the Auditor General, is chairman. There are some 76 countries and 96 accounting bodies as members of that federation. Canada is unique in producing annual audited financial statements.

Our committee was the first committee established by any of the accounting professional bodies to deal with the public sector. Something that my previous boss, Mr. McDonnell, used to lament was that our profession did not do enough work on behalf of the governments and the people of Canada. It is important that we have a consistent approach and find accounting policies, find that system of measurement and reporting that makes a difference for governments. Just taking the business principles and applying them does not do that, senator.

I am sorry if my answer is long winded, but it is important for us to find for government the kind of indicators that are relevant to government, like the net liabilities, the surplus and the deficit, with a meaning to them that is consistent in accounting measurement and reporting terms, the way we have for return on investment and earnings per share for private corporations. The objectives of the government are different from the objective of businesses, as I am sure you know. We have been working to set up that kind of framework for the development of generally accepted accounting principles for the governments.

So, I do think it is important that governments operate on and report on a consistent basis of accounting to serve their needs and to reach those measures.

As I said before, we found too many governments that followed a spectrum of accounting policies, and still do, although there have been a number of changes to bring them together. We found that the traditional modified cash basis has left too much room for shifting around the results or providing incomplete information. We are trying to find a system of accounting that will report the economic information in a way that makes sense, that has meaning and that you can trust.

Senator Simard: I maintain that you do not have to go to a total accrual system to have consistency. If there was any situation or reason or event that led to a shift at the end of any one year that would affect the consistency of reporting, then the Auditor General could point that out and put a note or several notes on his balance sheet.

[Traduction]

ment, ainsi que de dirigeants de sociétés d'État et d'entreprises. Par exemple, le P.D.G. de la *Municipal Financing Corporation* de Nouvelle-Écosse, et un ancien sous-ministre des Finances de la même province en sont membres.

Tout cela pour dire pourquoi nous sommes intervenus. Permettez-moi une digression. À mon avis, nous devrions reconnaître que le Canada est unique parmi les pays industrialisés d'Occident, en ce sens qu'il publie des états financiers annuels vérifiés. Il se trouve que je suis le secrétaire de la Fédération internationale des comptables du secteur public, récemment créée et dont M. Dye, le vérificateur général, est le président. Cet organisme comprend 76 pays membres et 96 organismes de vérificateurs. Le Canada est le seul pays à produire des états financiers annuels vérifiés.

Notre comité a été le premier créé par un organisme de comptables professionnels pour vérifier le secteur public. Mon ancien patron, M. McDonnell, se plaignait de ce que notre profession ne travaillait pas suffisamment au nom des pouvoirs publics et de la population du Canada. Il est important que nous adoptions une approche cohérente et que nous établissions des principes de comptabilité, que nous trouvions un système d'évaluation et de comptabilisation qui change les choses pour les administrations publiques. On ne vérifie pas le secteur public en appliquant simplement les mêmes principes que dans le secteur privé, sénateur.

Excusez la longueur de ma réponse, mais il est important que nous trouvions des indicateurs utiles au gouvernement comme le passif net, les excédents et les déficits interprétés conformément aux mesures comptables et des délais de présentations des rapports financiers comme nous en avons pour le rendement des investissements et les gains par action dans le secteur privé. Les objectifs du gouvernement sont différents de ceux du secteur privé, comme vous le savez, j'en suis certain. Nous nous sommes efforcés de créer le genre de cadre qui permettra l'élaboration de principes de comptabilité généralement acceptés pour les gouvernements.

Ainsi, j'estime qu'il est important que les gouvernements utilisent des méthodes uniformes de comptabilité pour répondre à leurs besoins et pour atteindre ces objectifs.

Comme je l'ai déjà dit, nous avons constaté que de trop nombreuses administrations avaient suivi, et suivent encore, plusieurs politiques comptables, bien qu'un certain nombre de modifications y aient été apportées pour les unifier. Nous avons constaté que la méthode traditionnelle de comptabilité de caisse modifiée a trop souvent permis de manipuler les résultats ou de fournir des informations incomplètes. Nous essayons de trouver un système comptable dont on puisse tirer des informations économiques qui aient du sens et qui soient fiables.

Le sénateur Simard: Je maintiens qu'on n'a pas à adopter intégralement la comptabilité d'exercice pour obtenir une certaine uniformité. S'il y avait une situation, une raison ou un événement qui entraînait, à la fin d'un exercice, un changement susceptible de nuire à l'uniformité des comptes, le vérificateur général pourrait le signaler au moyen d'une ou de plusieurs notes dans son bilan.

[Text]

Obviously you do not agree since you have submitted the change. What did you say the cost might be of going totally to the accrual system, the cost of keeping the books and providing for additional costs for the auditing of that system so we have an ideal situation?

Mr. Meyers: We did not have any estimate for the cost from the preparer's point of view for the government to estimate the tax revenues. With regard to the other accounts receivable, because they already have the memorandum account, we felt that it should not be a large figure.

The only estimate we brought was with regard to our own audit. The order of magnitude we put on that was \$500,000, and that in the context of an opinion that is costing roughly \$9 million right now. Once it is established, we will then look at our efficiency of audit. For a variety of reasons, we may be able to get the cost back down again.

Senator Simard: Is it the intention of the committee to bring the Auditor General back this year?

The Chairman: We have the Comptroller General scheduled for tomorrow morning.

Senator Simard: We have had comprehensive auditing for some time in Canada. What does the Institute think about it?

The Chairman: Senator Simard, it is not on the program at the present time to have the witnesses from the office of the Auditor General back. However, if the committee thinks it would help, we could have them back.

In the meantime, we will have to publish an interim report. Then we can carry on with an examination of the Main Estimates.

Senator Kelly: I would like to intervene ahead of the answer to Senator Simard's question with a question of my own. Senator Simard said that we are involved in comprehensive auditing now. Is the Auditor General involved in comprehensive auditing now?

Mr. Meyers: The Auditor General of Canada has been involved in comprehensive auditing since the Auditor General Act was changed in 1977.

Senator Kelly: We all know the Auditor General's great enthusiasm for it, but is it a mandatory activity now? Is it a fact of life and is it done as a requirement of the Auditor General's office?

Mr. Meyers: It is a fact of life. The auditing that we are doing under section 7 of the Auditor General Act, the approach that we have taken to the implementation of that mandate, has come to be known as comprehensive auditing.

We got the legislation in 1977. We developed an approach for that. That approach has become popular not just in this country but around the world, and it has come to be known as comprehensive auditing.

Senator Kelly: The last I heard was that the CICA had been unable to come up with any reasonable methodology. It is a

[Traduction]

De toute évidence, vous n'êtes pas d'accord là-dessus puisque vous avez proposé un changement. Combien avez-vous dit qu'il en coûterait pour passer complètement à la comptabilité d'exercice, pour tenir les livres et prévoir les coûts supplémentaires de vérification de cette méthode, de façon à avoir une situation idéale?

M. Meyers: Nous n'avons pas évalué ce qu'il en coûterait au gouvernement pour préparer une estimation des recettes fiscales. En ce qui concerne les autres comptes débiteurs, étant donné qu'on dispose déjà d'un compte mémoire, nous avons estimé que le montant ne serait pas élevé.

La seule évaluation que nous avons faite concernait notre propre vérification. Selon l'ordre de grandeur que nous avons établi, il s'agissait d'un demi-million de dollars, et c'était dans le contexte d'une vérification qui coûte environ 9 millions de dollars à l'heure actuelle. Une fois que la méthode sera implantée, nous étudierons l'efficacité des vérifications. Pour un certain nombre de raisons, nous serons peut-être en mesure de réexaminer la question des coûts.

Le sénateur Simard: Le comité a-t-il l'intention de convoquer de nouveau le vérificateur général cette année?

Le président: Le contrôleur général doit comparaître demain matin.

Le sénateur Simard: Nous avons une vérification intégrée depuis quelque temps au Canada. Qu'en pense l'Institut?

Le président: Sénateur Simard, à l'heure actuelle, nous ne prévoyons pas faire comparaître de nouveau les témoins du bureau du vérificateur général. Toutefois, si le comité estime que ce serait utile, nous pourrions le faire.

Dans l'intervalle, nous devons publier un rapport provisoire. Ensuite, nous poursuivrons avec un examen du budget principal.

Le sénateur Kelly: J'aimerais poser une question avant qu'on réponde à celle du sénateur Simard. Celui-ci a déclaré que nous avons une vérification intégrée à l'heure actuelle. Le vérificateur général en fait-il une actuellement?

M. Meyers: Le vérificateur général du Canada en fait depuis que la Loi sur le vérificateur général a été modifiée en 1977.

Le sénateur Kelly: Nous connaissons tous le grand enthousiasme du vérificateur général à cet égard, mais s'agit-il d'une activité obligatoire à l'heure actuelle? S'agit-il d'une exigence de son bureau?

M. Meyers: C'est obligatoire. La vérification que nous faisons en application de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, l'approche que nous avons adoptée à l'égard de la mise en œuvre de ce mandat, est considérée comme une vérification intégrée.

La loi a été adoptée en 1977. Nous avons mis au point une méthode de fonctionnement. Cette méthode s'est répandue, non seulement au Canada, mais à l'échelle mondiale, et elle a fini par être connue sous le nom de vérification intégrée.

Le sénateur Kelly: La dernière fois que j'en ai entendu parler, l'ICCA n'avait pas réussi à trouver une méthode raisonna-

[Text]

great-sounding way of second guessing everybody, but the CICA, I understood, said that there is not any solid way of doing it.

Mr. Kelly: The CICA is really not concerned, in general terms, with methodology. Our committee does have responsibility for both accounting and auditing in the public sector. With respect to auditing in the public sector, we have issued three statements.

The first statement describes the broader mandates of legislative auditors and other auditors in the public sector, including the elements that, combined, have come to be known as comprehensive auditing. Those are three generally understood elements. The Auditor General has mentioned them. The first element is the opinion or the attesting to the financial statements of the government. The second element is reporting on compliance with legislative and related authorities. The third element is the value-for-money component, that is, examining for economic efficiency and effectiveness or measures to report effectiveness.

Those three components have generally been understood to constitute comprehensive auditing. Much of the methodology development has been carried out by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

CICA undertook, through our committee, to establish some general standards for carrying the work out. These standards really related to the quality of the auditors, the conduct of the audit examination and the content of the auditor's report. They are much like generally accepted auditing standards. They are modelled on them, but they are designed to deal with the three specific elements.

We have issued a statement dealing with auditing financial statements. We have issued a statement dealing with auditing for compliance with legislative and related authorities, and we are developing standards at the present moment with respect to the value-for-money component.

We expect that our auditing effort will continue to focus on the audit concerns of the public sector, including the concerns of the federal Auditor General and the provincial auditors general and provincial auditors.

Mr. Meyers: I would like to come back to the question of the methodology that Senator Kelly referred to. In 1977, at the time the act was passed, it was probably true that there was not a great deal of methodology. Mr. McDonnell, the then Auditor General, recognized that.

The General Accounting Office in the United States had had a similar mandate. There are some important differences, but similar with regard to the methodology that is required. They had had a similar mandate for ten years prior to that, as had the Auditor General of Sweden and some other countries. There was also experience in other disciplines than auditing that could be used; the management consulting community, for example.

In any case, in 1977, when the act came through, in fact, even before the act was passed, Mr. McDonnell recognized

[Traduction]

ble. La vérification intégrée semble très intéressante à première vue, mais l'ICCA a déclaré, sauf erreur, qu'il n'y avait aucune méthode idéale pour l'appliquer.

M. Kelly: De façon générale, l'ICCA ne se préoccupe pas de la méthode. Notre comité est chargé de comptabiliser et de vérifier le secteur public. A cet égard, nous avons publié trois documents.

Le premier décrit les mandats élargis des vérificateurs législatifs et autres du secteur public, y compris les éléments qui, réunis, sont connus sous le nom de vérification intégrée. Ceux-ci sont au nombre de trois. Le vérificateur général les a mentionnés. Le premier est l'avis ou l'attestation concernant les états financiers de l'administration fédérale. Le deuxième est un rapport sur la mesure dans laquelle on s'est conformé aux lois et textes de base applicables. Le troisième est un indice de rentabilité, c'est-à-dire un examen de l'efficacité économique ou des mesures prises pour faire rapport sur l'efficacité.

Ces trois éléments font généralement partie de ce qu'on appelle la vérification intégrée. Une bonne partie de cette méthode a été mise au point par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Grâce à notre comité, l'ICCA a entrepris d'établir des normes générales de vérification intégrée. Ces normes concernent la compétence professionnelle des vérificateurs, les vérifications elles-mêmes et le contenu du rapport du vérificateur. Elles ressemblent beaucoup aux normes de vérification généralement acceptées. Elles sont modelées sur celles-ci, mais sont conçues pour correspondre aux trois éléments spécifiques.

Nous avons publié un document portant sur la vérification des états financiers. Nous avons publié un énoncé de politique en matière de vérification au sujet de la conformité avec les textes législatifs et autres et nous travaillons à l'heure actuelle à l'élaboration de normes sur la vérification de l'optimisation des ressources.

Nous comptons continuer de concentrer nos efforts sur les préoccupations de la vérification dans le secteur public, y compris celles du Vérificateur général du Canada, des vérificateurs généraux et des autres vérificateurs des provinces.

M. Meyers: J'aimerais revenir sur la question, posée par le sénateur Kelly, à propos de la méthodologie. En 1977, au moment où la loi a été adoptée, il est probablement vrai qu'il n'y avait pas beaucoup de méthodes établies. M. McDonnell, le Vérificateur général de l'époque, l'a reconnu.

Le Bureau américain de la comptabilité générale a été investi d'un mandat semblable. Par rapport à notre système, le leur comporte des différences importantes, mais aussi des similitudes pour ce qui est de la méthodologie. Le Bureau américain s'est vu confier un mandat semblable dix ans avant, tout comme le Vérificateur général de la Suède et ceux d'autres pays. On pourrait aussi se fonder sur l'expérience acquise dans d'autres disciplines que la vérification, celle des conseillers en gestion, par exemple.

Quoi qu'il en soit, en 1977, quand la loi a été adoptée, et en fait, même avant qu'elle le soit, M. McDonnell reconnaissait

[Text]

that we had to develop methodology There had to be agreement as to what that methodology was and it had to be distributed.

The Office of the Auditor General has made that a part of every major comprehensive audit that we have done since then. Initially, our first objective was to develop methodology and make that broadly available. We have developed more than a dozen audit guides in the key areas that one audits. We also have an audit manual.

As Mr. Kelly mentioned, we have used the Canadian Comprehensive Audit Foundation as a vehicle both for distribution of the methodology we have developed and to encourage other legislative auditors and private sector auditors that are doing the same thing to work together to develop and document and distribute the methodology, and also to develop and deliver training programs.

We started that ten years ago, and there is a great deal of experience that has been gained since. That experience has been documented. We are at the point now where the CICA feel that they can set standards for value-for-money auditing.

When we say comprehensive audit, as Mr. Kelly said, it has three components. The methodology of the first component, attest auditing, has been well developed. In the second component, compliance auditing, there has been a lot of experience, but there has been a lack of documented methodology that we have been working on. The third component is the value-for-money component which I just spoke to.

Senator Simard: You say that New Brunswick is the only province that does not have comprehensive auditing. I realize you are developing methodology and you are getting experience every day on this. Is it part of your job to criticize the government, their ministers or their civil servants who use cars instead of planes, who build a wooden building as opposed to a concrete building—those sorts of business decisions? Some people on the street believe that that is part of comprehensive auditing. Is it part of comprehensive auditing?

Mr. Meyers: Our mandate asked us to draw to the attention of Parliament cases where due regard to economy and efficiency has not been paid. We have developed a methodology that would look at decisions such as the ones you are talking about, the type of travel, if you like, that one chooses, or the type of building that one builds. We have addressed the question of what would constitute due regard to economy and when such due regard would not have been paid.

We have come up with a concept of what we call criteria in order that we agree with the department we are auditing. The criteria is what information they would have to have in front of them to make a decision as to whether they are going to use a car or a plane, in your example, or a frame building or a steel building. For example, one criterion would be that you should work out the cost of the building over its life and not just the initial cost at the time you are making the decision.

[Traduction]

que nous devons élaborer une méthodologie. Il fallait s'entendre sur ce qu'elle allait être et il fallait la faire connaître.

Le Bureau du Vérificateur général en a fait une partie importante de toutes les vérifications intégrées que nous avons effectuées depuis. À l'origine, notre premier objectif était d'élaborer une méthodologie et d'assurer une large diffusion. Nous avons élaboré plus d'une douzaine de guides sur les principaux aspects de la vérification. Nous avons aussi un manuel de la vérification.

Comme M. Kelly l'a indiqué, c'est par l'entremise de La Fondation canadienne pour la vérification intégrée que nous avons distribué la méthodologie que nous avons élaborée et que nous avons encouragé d'autres vérificateurs des secteurs public et privé, ayant pris la même initiative, à unir leurs efforts pour compléter, documenter et diffuser la méthodologie et aussi concevoir et mettre en œuvre des programmes de formation.

Nous avons commencé il y a dix ans et nous avons acquis beaucoup d'expérience depuis. Notre expérience est documentée. Nous en sommes au point où l'Institut canadien des comptables agréés estime être prêt à établir des normes pour la vérification de l'optimisation des ressources.

Comme l'a dit M. Kelly, la vérification intégrée comprend trois éléments. Le premier, la vérification de l'attestation, est bien établi. Pour le deuxième, la vérification de la conformité, l'expérience acquise est importante, mais nous tentons de pallier le manque de documents sur les méthodes de travail. Le troisième élément est la vérification de l'optimisation des ressources, dont je viens de parler.

Le sénateur Simard: Vous dites que le Nouveau-Brunswick est la seule province qui ne fait pas de vérification intégrée. Je constate que vous définissez des méthodes et que vous étendez votre expérience chaque jour davantage. Est-il de votre ressort de critiquer le gouvernement, ses ministres ou ses fonctionnaires, de recommander de voyager en voiture plutôt qu'en avion, de construire des immeubles en bois plutôt qu'en béton, d'intervenir dans ce genre de décision? Le public croit que ces considérations font partie de la vérification intégrée. Est-ce bien le cas?

M. Meyers: Notre mandat nous appelle à exposer des cas où le rapport coût-efficacité n'a pas été porté à l'attention du Parlement. Nous avons élaboré des méthodes au sujet de l'examen des décisions dont vous avez parlé, notamment le mode de transport choisi ou le genre d'immeuble construit. Nous nous sommes penchés sur la question de ce qui pourrait être un bon rapport coût-efficacité et dans quelles circonstances on pourrait juger qu'il n'a pas été respecté.

Nous avons défini ce que nous appelons des critères nous permettant de nous entendre avec le ministère où nous effectuons une vérification. Ces critères sont les renseignements dont le ministère doit tenir compte pour prendre une décision au sujet d'un déplacement en voiture ou en avion, pour reprendre votre exemple, ou pour construire un immeuble avec une structure de bois ou d'acier. Par exemple, il faudrait pouvoir décider en fonction du coût de l'immeuble échelonné sur sa vie utile et non seulement en fonction de l'investissement initial.

[Text]

One of our criteria would be, for the building example, that you would have to have the life cycle cost to have paid due regard to economy.

We have agreement as to what the criteria are, and we check to see whether or not they are met. If they have not met them, given that it was significant, we would report to Parliament.

In the other example you used, where the minister used a plane instead of a car, it is unlikely that we would report on that. I can think of no case where we have. We have done audits of travel expenses, if you like, and we would raise the question of whether or not the method of travel used complied with Treasury Board guidelines. There are fairly rigorous guidelines for travel in the federal government.

Senator Simard: The government has gained some experience since 1977, and perhaps other countries are getting some experience also.

Mr. Kelly, do you believe that the institute will ever be able to recommend to its membership that comprehensive auditing be part of the private and public sector? By public sector I mean major corporations like the stock exchange. Do you feel comfortable with that concept?

Mr. Kelly: Senator Simard, if I understand you correctly, you are saying: What is the future of comprehensive auditing, and does it apply to business corporations as well as government?

Senator Simard: Yes.

Mr. Kelly: The answer to the second part as to whether it applies to business corporations and how fast it will be applied to them—I will say that I do not know. However, business corporations are single focus enterprises. Their purpose is to maximize over time the return to the shareholders. As a shareholder, I certainly hope they work at it, because that is how I judge them, and that is what they do. They have designed a system of accounting and reporting in their financial statements that is supposed to tell me whether they do that or not. It can be refined and changed—and we can debate that—but that is what it is designed to do, and that is how I judge them. I look at my earnings per share, and I am sure you do also, and make my decision on that basis, and according to the gossip and other things that happen. They have a focus. They have an accountability report, and they have a regime that is in place now.

Government is somewhat different. To my mind and my thinking, and I will not pretend to speak on behalf of the whole profession, or even my committee, the relationship between auditors general and provincial auditors and their respective legislative bodies is a rather special one. That means that they want things audited differently.

You can assess on the earnings record of a corporation roughly how efficient, economical and certainly how effective it has been if its objective is to make money by looking at its

[Traduction]

Un de nos critères, dans l'exemple de l'immeuble, serait le coût de l'immeuble échelonné sur sa vie utile pour pouvoir déterminer le rapport coût-efficacité.

Nous avons convenu des critères à suivre et nous vérifions si le ministère les respecte. S'il ne les a pas respectés dans des cas importants, nous en faisons rapport au Parlement.

Pour ce qui est de l'autre exemple que vous avez cité, le cas où le ministre devrait emprunter un avion plutôt qu'une voiture, il est peu probable que nous en ferions rapport au Parlement. Autant que je sache, nous ne l'avons jamais fait. Nous avons vérifié les dépenses de déplacement, si vous voulez, et nous vérifierions si le mode de déplacement utilisé est conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Il existe des lignes directrices assez rigoureuses au sujet des déplacements dans la Fonction publique fédérale.

Le sénateur Simard: Le gouvernement a acquis une certaine expérience depuis 1977 et peut-être que d'autres pays en ont acquise une aussi.

Monsieur Kelly, croyez-vous que l'Institut sera un jour capable de recommander à ses membres que la vérification intégrée s'applique dans le secteur tant privé que public? Par secteur public, j'entends les grandes sociétés comme la Bourse. Estimez-vous que c'est possible?

M. Kelly: Monsieur le sénateur, si je vous comprends bien, vous me demandez quel est l'avenir de la vérification intégrée et si elle s'applique autant aux sociétés commerciales qu'au secteur public?

Le sénateur Simard: Oui.

M. Kelly: À la deuxième partie de votre question, pour ce qui est de savoir si la vérification intégrée s'applique aux sociétés commerciales et dans quels délais elles y seront assujetties, je dirai que je ne le sais pas. Cependant, les sociétés commerciales sont des entreprises qui ont un seul objectif, celui de porter au maximum le rendement du capital de leurs actionnaires. En tant qu'actionnaire, j'espère évidemment que ce soit leur objectif parce que je les juge d'après ce critère et, en fait, c'est leur but. Elles ont élaboré un système de comptabilité et d'information comptable qui doit indiquer si elles réalisent cet objectif. Il pourrait être amélioré et modifié—et nous pouvons en discuter—mais c'est ce qu'il est censé indiquer et c'est à partir de ce critère qu'on juge les entreprises. Il vérifie mes gains par action, et je suis sûr que vous le faites aussi, et je prends mes décisions d'après ces chiffres ainsi qu'en fonction de renseignements obtenus à droite et à gauche. Les sociétés commerciales ont un objectif. Elles ont des comptes à rendre et elles ont un régime déjà en place à ce sujet.

L'administration publique fonctionne un peu différemment. À mon avis, et je ne prétends pas parler au nom de la profession ni même de mon comité, le rapport entre les vérificateurs généraux et les vérificateurs provinciaux et les corps législatifs dont ils relèvent est assez spécial. En effet, ils n'ont pas les mêmes méthodes de vérification.

On peut vérifier, d'après les gains réalisés, les états financiers et d'autres renseignements pertinents, si dans l'ensemble, une entreprise a été productive, rentable et efficace, et si elle

[Text]

financial statements and other information that comes out financially. That is where most of us hang our hats in the market.

When you look at a government, though, a government has a whole lot of social things. It is not measured by a bottom line. We do not say, "How much did the Canadian government make this year?", at least I hope we do not, because I am still able to pay my taxes. We say, "What did we want it to do and how did they do it?" This is not policy. The policy is set, in my mind, by the legislature. The legislature traditionally in our parliamentary system has a responsibility to oversee the administration of that policy, even though that administration is the function of the governments. As part of that, they have an auditor general or a provincial auditor or somebody who goes out and has the staff, the technical ability, and whatever, to do that.

They want to know, because there is no bottom line, if they were economical; did they buy at the best price? Did they over buy? Were they efficient? Did they deliver their program reasonably? And how is the program working out? If you cannot tell us how it is working out, then at least make sure that the government tells us that they have reasonable ways of measuring it and reporting it to us, the legislature, so we can see how it is making out.

That kind of accountability relationship does not exist with private sector corporations. That is why I said that I really cannot answer where it will come into the private sector, but it certainly exists in the public sector. Where its future goes in the public sector—it is in five provinces and the federal government, but it may also be used as a means of accounting for money that government grants, or special privileges that government grants, where the government itself does not want to get involved on a hands-on basis. For example, in grants to other governments, you may ask for this kind of an audit to make sure that it is being used for the purpose and being done reasonably efficiently. That may happen. Some Departments of Municipal Affairs have already considered, rather than the department getting involved directly in the municipality, asking for this kind of audit. Whether that will come to pass I do not know.

It could be used in rate hearings to justify cost and rate increases for regulated industries. Whether that will come to pass I do not know.

I think it is different, and it obviously has a foothold at the federal-provincial level. I hope that helped and not hurt.

Senator Simard: That certainly did help. I would like to make a recommendation that this committee hold another meeting with our friends both from the institute and from the Auditor General's office in order to shed more light on this

[Traduction]

cherche à faire des profits. Ce sont les moyens que nous utilisons pour la plupart.

En revanche, une administration publique a beaucoup de mesures sociales. Son rendement ne peut être mesuré d'après un bénéfice net. On ne se demande pas quels ont été les profits du gouvernement canadien pour l'année, du moins j'espère que non, parce que je suis encore capable de payer mes impôts. On se demande plutôt ce qu'il doit faire et comment il doit s'y prendre pour réaliser ces attentes? On ne se penche pas sur les politiques. Elles sont établies, à mon avis, par le corps législatif. Selon l'usage dans notre régime parlementaire, le corps législatif a la responsabilité de surveiller comment sont administrées ces politiques, même si elles sont gérées par l'administration publique. La surveillance est assurée, entre autres, par le vérificateur général ou le vérificateur provincial, ou quiconque est habilité à le faire, avec le personnel et les moyens voulus.

Comme il n'y a pas de bénéfices nets à réaliser, les vérificateurs veulent savoir si l'État a su dépenser avec mesure, s'il a acheté au meilleur prix possible, s'il a effectué des achats raisonnables, s'il a donné un bon rendement, s'il a bien mis en œuvre son programme et si ce dernier donne de bons résultats. Si le vérificateur ne peut déterminer si le programme fonctionne bien, il doit au moins s'assurer que l'administration publique le peut, qu'elle a de bons moyens d'évaluer le programme et d'en rendre compte au corps législatif de façon à ce qu'il puisse vérifier s'il fonctionne bien.

Les entreprises privées n'ont pas l'obligation de répondre de leurs activités de cette façon. C'est pourquoi je ne peux vraiment pas dire quand la vérification intégrée sera mise en vigueur dans le secteur privé, mais il est certain qu'on la pratique dans le secteur public. Pour ce qui est de son avenir dans le secteur public, cinq provinces et le gouvernement fédéral l'ont adoptée, mais on peut aussi s'en servir pour rendre compte des fonds et des autres privilèges spéciaux accordés par l'État quand il ne veut pas intervenir directement. Par exemple, pour les paiements versés à d'autres gouvernements, on peut faire une vérification pour s'assurer qu'ils sont utilisés dans le but visé et que le rendement est bon. Certains ministères des affaires municipales ont déjà demandé que cette vérification soit faite pour ne pas avoir à s'ingérer directement dans les affaires des municipalités. De là à savoir si cette façon de procéder se généralisera, je ne le sais pas.

On pourrait faire faire des vérifications pour vérifier si les hausses de coûts et de tarifs sont justifiées dans les industries réglementées. Mais je ne sais pas si cette façon de procéder se généralisera.

Je pense que la situation est différente, et de toute évidence, la vérification intégrée est bien implantée dans les administrations fédérales et provinciales. J'espère que ces renseignements sont utiles et ne vous déçoivent pas.

Le sénateur Simard: Ils sont sûrement utiles. J'aimerais recommander que notre comité invite à une autre séance les représentants de l'Institut et du Bureau du Vérificateur général pour qu'ils nous éclairent davantage sur la vérification inté-

[Text]

subject of comprehensive auditing. I submit that we should have it before the end of June.

Did I hear you say that four or five provinces had comprehensive auditing?

Mr. Kelly: The federal government and five provinces.

Senator Simard: Last week I heard that all provinces, except New Brunswick, had comprehensive auditing. Maybe I heard it wrong. Were you here last week, Mr. Meyers?

Mr. Meyers: I think Mr. Dye intended to say that many provinces had it, and that New Brunswick is one of the ones that did not. Mr. Kelly just said five provinces, and that is correct.

The Chairman: Mr. Meyers, would you like to add something to what Mr. Kelly has been saying?

Mr. Meyers: The question Senator Simard asked is whether or not there is an application for comprehensive audit in a private sector corporation. Mr. Kelly, quite correctly, has made the point that comprehensive audit, as we practise it, was developed for the public sector by the Auditor General.

There is an intermediate group, the crown corporations, that have similar characteristics to private sector corporations, and also similar characteristics to the public sector department, if you like. It is important for the committee to know that roughly five years after we had been given a mandate to do comprehensive auditing of departments and agencies the question of whether or not we should do comprehensive audits of crown corporations was debated at length.

Eventually, legislation was passed, I believe in 1984. The auditors of crown corporations were given a mandate that is similar but different, and different in some key respects. One difference that Mr. Kelly referred to is that the board to which the crown corporation is accountable is really the board of directors. There is provision made for the person doing—and I will use the words “comprehensive audit” while the act uses the term “special examination”—the comprehensive audit to report primarily to the board and not publicly. He would only report beyond the board in the most extreme circumstances.

There are also some other modifications to the act. One was to direct the auditor to give a positive opinion against criteria, which is part of the experience, possibly, that had been gained during the five years, and a feeling that that would be more constructive than reporting weaknesses.

So, there is an application. I am a member of the Advisory Panel to the Society of Management Accountants on the application of comprehensive audit. One of the things they are considering is its application to private sector corporations. There are senior executives in many private sector corporations on that panel. They seem to see advantages, possibly not for public accountability but for internal audit, for example, in their own organization. They are saying that they like a lot of the methodology that they see.

[Traduction]

grée. Je propose que cette rencontre ait lieu avant la fin de juin.

Vous ai-je bien entendu dire que quatre ou cinq provinces avaient adopté la vérification intégrée?

M. Kelly: Le gouvernement fédéral et cinq provinces l'ont adoptée.

Le sénateur Simard: La semaine dernière, j'ai entendu dire que toutes les provinces, à l'exception du Nouveau-Brunswick, l'appliquaient. Peut-être ai-je mal compris. Étiez-vous ici, la semaine dernière, monsieur Meyers?

M. Meyers: Je pense que M. Dye voulait dire que beaucoup de provinces l'avaient adoptée et que le Nouveau-Brunswick était une de celles qui ne l'avaient pas encore fait. M. Kelly a indiqué qu'il n'y en avait que cinq, et c'est exact.

Le président: Monsieur Meyers, auriez-vous des précisions à ajouter aux propos de M. Kelly?

M. Meyers: Le sénateur Simard a demandé si la vérification intégrée peut s'appliquer aux entreprises privées. M. Kelly a indiqué, à juste titre, que la vérification intégrée, comme nous la faisons, a été conçue pour le secteur public par le Vérificateur général.

Il existe un groupe intermédiaire, les sociétés d'État, qui ont des caractéristiques semblables à celles des entreprises du secteur privé et d'autres qui s'apparentent à celles des ministères, si vous voulez. Il est important pour le comité de savoir qu'à peu près cinq ans après que nous ayons reçu le mandat d'effectuer une vérification intégrée dans les ministères et les organismes, on a discuté à fond de l'opportunité d'appliquer ce genre de vérification aux sociétés d'État.

Par la suite, un projet de loi a été adopté, en 1984 je crois. Les vérificateurs des sociétés d'État se sont vu confier un mandat semblable, mais tout de même différent sur des points très importants. Une des différences à laquelle M. Kelly a fait allusion est que les sociétés d'État sont responsables devant le conseil d'administration. Il est prévu dans la loi que celui qui effectue, et j'utiliserai l'expression «la vérification intégrée», tandis que la loi emploie l'expression «examen spécial», doit présenter son rapport en premier lieu au conseil d'administration et qu'il n'a pas à le rendre public. Il le rendrait public seulement dans des cas extrêmes.

Il y a aussi d'autres différences. En effet, il est demandé au vérificateur de formuler des remarques constructives au sujet des critères fixés; cette mesure découle peut-être de l'expérience acquise au cours des cinq dernières années et du sentiment que des remarques positives sont plus utiles qu'une simple énumération des lacunes.

C'est donc une application de la vérification intégrée. Je suis membre de la commission consultative de la Société des comptables en management qui est chargée d'étudier les applications de la vérification intégrée. On étudie, entre autres, son application dans les entreprises du secteur privé. La commission est composée de cadres supérieurs de nombreuses entreprises du secteur privé. Ceux-ci y voient des avantages, peut-être pas pour ce qui est de l'obligation de répondre de ses actes, mais pour la vérification interne, par exemple, de leur propre

[Text]

There may well be applications in the private sector, maybe not quite the same way we see them in the public sector.

Senator Cools: Mr. Chairman, I always find that we tend to be a little bit dazzled by witnesses of this skill. Technicians are superb. You both are craftsmen.

Today we have a situation where words like "comprehensive auditing" and "value for money" are becoming quite dominant, and it is hard to argue against them, because, after all, they are virtually bottom line.

The witnesses are saying to us that the challenge ahead is that the government prepares and publishes an annual financial report. A few minutes ago we heard that the intent of these kinds of things is, in the long run, accountability. That is the purpose, if I am not mistaken, of annual reports, both in the public and private sectors either for shareholders or for corporations without share capital. The intent of these is accountability.

From what I have heard from the witnesses, I can see that such an idea and such a concept would be very useful from a utilitarian point of view. It provides consistency, they have said, and it assists the users. The question I would like answered, Mr. Chairman, is how does it assist government?

Mr. Meyers: The points the senator has made are quite true. It is primarily an accountability document prepared in a user-friendly way so that the people to whom government is accountable—in the first instance, the legislators, and in the second instance, the people of the country—can understand what has happened.

We are proposing something similar to a corporate financial or annual report. There is already one for the provinces of British Columbia and Ontario with very simple user-friendly terms. We are proposing something similar to the federal government that carries the key information.

How does it help government? It helps government to fulfil that accountability to their constituents. It may also provide information in a way that is useful to government, but, of course, government has the advantage of staff analysis, and they have the information in much more detail in many cases.

It goes beyond accountability, of course. Economists use it to analyze trends and project where we are going. Lenders use it to decide whether or not they should advance funds and at what rates of interest. There are other uses to the financial report than just the accountability equation, but accountability is the primary one.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Prompted by Senator Simard's questions, I have a question on comprehensive auditing. It relates to a major project which has been on and off for some time.

[Traduction]

entreprise. Ils sont favorables à beaucoup des méthodes utilisées.

Il peut bien y avoir moyen d'appliquer la vérification intégrée dans le secteur privé, sans que ce ne soit exactement de la même façon que dans le secteur public.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je trouve toujours que nous avons tendance à nous laisser éblouir par des témoins qui ont les compétences de nos invités. Les techniciens sont remarquables. Vous êtes tous les deux des experts en votre domaine.

Aujourd'hui, il se trouve que les expressions comme «vérification intégrée» et «vérification de l'optimisation des ressources» reviennent très souvent et il est difficile de les critiquer parce qu'après tout elles sont pratiquement élémentaires.

Les témoins nous disent que l'État s'est fixé pour objectif de rédiger et de publier un rapport financier annuel. Il y a quelques minutes, on nous a dit que ces rapports devaient, à long terme, permettre à l'État de répondre de ses actes. C'est l'objectif, si je ne m'abuse, des rapports annuels, dans les secteurs tant public que privé, et aussi bien pour les sociétés à capital d'actions que les autres. Les rapports annuels permettent de rendre des comptes.

D'après ce que les témoins ont dit, je peux constater que ces rapports seraient très utiles du point de leurs utilisateurs. Ils assurent la cohérence, selon les témoins, et servent de documents de référence à ceux qui les consultent. J'aimerais demander, monsieur le président, comment ils sont utiles à l'État?

M. Meyers: Ce que le sénateur a dit est tout à fait vrai. Le rapport financier est avant tout un document qui permet de rendre des comptes et qui est rédigé en termes simples pour que ceux devant qui le gouvernement est responsable, d'abord les législateurs, puis, les citoyens du pays, puissent comprendre la situation.

Nous proposons un document semblable aux rapports financiers ou annuels des entreprises. Les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario en publient déjà un dans un langage simple et agréable. Nous proposons un document analogue pour l'administration fédérale, document qui fournirait des renseignements essentiels.

Comment est-il utile à l'administration publique? Il lui permet de répondre de ses actes devant ses électeurs. Il peut aussi fournir des renseignements utiles aux fonctionnaires, même si, bien sûr, ils ont accès à des analyses internes ou à des renseignements beaucoup plus détaillés, dans bien des cas.

Ce document ne permet pas seulement de rendre des comptes, bien sûr. Les économistes l'utilisent aussi pour analyser les tendances et faire des projections. Les prêteurs le consultent pour déterminer s'ils devraient ou non avancer des fonds et établir les taux d'intérêt. Il y a d'autres utilités à un rapport financier que l'obligation de rendre des comptes, mais c'est tout de même sa principale utilité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les questions du sénateur Simard m'ont fait penser à celle que je voulais poser au sujet de la vérification intégrée. Il s'agit d'un grand projet dont il est question à l'occasion depuis quelque temps.

[Text]

About 20 years ago the Government of Canada decided to go ahead with the construction of a permanent crossing between New Brunswick and Prince Edward Island. In making that decision, the government estimated the cost of ships, crews and docks for the present form of service. They compared that with the cost of what was thought to be satisfactory permanent structures.

As I recall, the estimate for construction of a short causeway section at Cape Tormentine was approximately \$22 million. When the bid actually came in, it was \$43 million. The government, confronted by this contrast between the contractor's bid and the engineer's estimate, decided that the whole matter was too adventurous, and they backed off. There was no comprehensive auditing at that time. We know that this whole question of the construction of a permanent crossing is again to the fore.

Would your comprehensive audit apply to the basic decision of whether or not the government decides to go ahead? Assuming that the government does go ahead with the construction of the permanent crossing, how much detail will you go into in auditing the kinds of contracts that will be given? For example, will you look at whether or not certain parts of the construction should have been done on a cost-plus basis, or whether the contract should be written so that the contractor will be bonused if he brings in the construction lower than his estimate? How much detail will you go into with regard to the forms of the contracts made with the people who do the actual work?

I am asking my question in two parts. First, will you audit the basic decision to proceed or not to proceed? Second, if the decision is to proceed, will you evaluate the suitability of the various contracts involved to put a permanent crossing in place?

Mr. Meyers: Those are good questions. The first question is whether we would audit the decision. We would not audit the decision itself. The decision itself is a question of policy.

What we will look at is the information that was in front of the decision makers at the time they made the decision, such information as life-cycle costing of building the causeway as opposed to running the boats. We would say that they should know the costs of the two alternatives before they pick one. If they did not, we would say that they did not pay due regard to economy. But if we knew the costs and did not necessarily take the cheaper one because there may be all kinds of intangible reasons—the causeway may be better because of the higher servability level, or there may be just a greater feeling of security that is there in bad weather—we would not criticize them for not having paid due regard to economy.

The question at the time of decision is: Do they have the information that they need to make the decision that they have made?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I intervene and raise a difficulty, which may be one that only I see? It seems to me that you will do this only if they decide to go

[Traduction]

Il y a une vingtaine d'années, le gouvernement du Canada a décidé d'approuver la construction d'un passage permanent entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. En prenant cette décision, il avait évalué ce qu'il en coûtait pour les navires, les équipages et les ports. Il avait comparé ce coût avec celui de structures permanentes.

Si je me souviens bien, le coût estimatif de la construction d'une petite partie de la chaussée à Cap-Tormentin était de 22 millions de dollars. Quand la soumission a été reçue, le coût était passé à 43 millions de dollars. Le gouvernement, devant cet écart entre la soumission de l'entrepreneur et l'évaluation de l'ingénieur, a décidé que le projet était trop risqué et il a décidé de ne pas y donner suite. On n'a pas fait de vérification intégrée à l'époque, mais voilà qu'on parle à nouveau de construire une voie permanente.

Votre vérification intégrée viserait-elle la décision même prise par le gouvernement? À supposer que celui-ci décide de construire une voie permanente, dans quelle mesure votre vérification des types de contrats adjugés sera-t-elle détaillée? Par exemple, allez-vous essayer de déterminer si certains travaux auraient dû être effectués aux termes d'un marché à prix coûtant majoré ou si le contrat aurait dû prévoir une prime pour l'entrepreneur qui réussit à faire les travaux à un coût inférieur aux prévisions? À quel point votre examen des contrats sera-t-il détaillé?

Ma question comporte deux parties. Premièrement, allez-vous vérifier si la décision d'effectuer ou non les travaux était justifiée? Deuxièmement, à supposer que l'on ait décidé de les effectuer, allez-vous évaluer le bien-fondé des différents contrats adjugés pour la construction d'une voie permanente?

M. Meyers: Ce sont d'excellentes questions. Dans un premier temps, vous voulez savoir si nous vérifierons l'opportunité de la décision. Notre vérification ne portera pas sur la décision elle-même, qui est plutôt du ressort du gouvernement.

Nous allons par contre examiner les renseignements que les décideurs avaient en main lorsqu'ils ont pris la décision, par exemple les coûts de construction de la chaussée par rapport aux coûts d'exploitation des traversiers. À notre avis, les autorités devraient connaître les coûts de ces deux solutions avant d'en choisir une, autrement, elles ne tiennent pas compte des critères économiques. Il se pourrait toutefois qu'elles connaissent les coûts, mais qu'elles ne choisissent pas nécessairement la solution la moins coûteuse pour une foule de raisons difficilement mesurables; ainsi, une route pourrait être préférable parce qu'elle est plus pratique ou simplement parce qu'on se sent plus en sécurité sur celle-ci en cas de mauvais temps. Dans ces circonstances, nous ne reprochons pas aux autorités de ne pas avoir tenu compte des facteurs économiques.

Il faut savoir si au moment de prendre la décision, les autorités avaient en main les données nécessaires pour le faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je poser une question sur un point dont je suis peut-être le seul à m'inquiéter? Il me semble que vous agirez de la sorte seule-

[Text]

ahead with the construction of a permanent crossing. Let us say that the truth of the matter is that the government ought to decide to go ahead with the permanent crossing, but for various reasons decides not to. As I understand your answer, you will never evaluate that decision, taking into account all the factors which are on the table when the government says, "Let's say no more about it. It's not popular on the island."

Mr. Meyers: That is the best part of your question. Our mandate is worded to say that if there is no expenditure, we may well not audit it. However, in this case, fortunately, you do have an ongoing program expenditure. They are funding the boats that are used. On a periodic basis we could come around—I am not saying that we have or that we will—and ask if they have looked at alternatives to the boats, and do they have the cost necessary to make the decision to continue with the boats.

So, yes, our methodology would permit us to raise it. You are right that it is less probable that we would. We have stated that any capital project over \$100 million will be audited. That is a sure thing. An ongoing program, where there is an alternative of possibly a lower cost capital project being implemented, is less likely to be audited.

The second part of your question was: How much detail would we go into? It depends again on the size of the capital project. Assuming that we are talking about one that is over \$100 million, which I suspect may be a safe assumption, although I am not familiar with the project, then we would revisit it after the decision had been made during the implementation stage. We would audit it against the guidelines for major capital projects that Treasury Board has. That would require our getting into questions such as the one of competitive bid, or whether they go cost-plus with a bonus of some sort for bringing it in under estimates.

Those are things we would look at in a major capital project.

The Chairman: If the cabinet discusses that particular problem of the causeway and does not reach any decision, you are not entitled to look at the cabinet discussions.

Mr. Meyers: Now we are into the question of access to information and whether we have access to information under our act. As you are aware, Mr. Chairman, that is in front of the courts.

With regard to the methodology, it is a question of whether or not we would need access to that information. The methodology, as we have developed it now, is not a discussion-type methodology. We would want to see the information that went to the cabinet from the analysts that support them to help them make the decision. We would not want to see the transcript of the cabinet meeting. That is not a question that enters into our methodology for due regard unless the cabinet did the analysis themselves, which I do not believe they would.

[Traduction]

ment si les autorités décident de construire une voie permanente. Supposons toutefois que le gouvernement ait toutes les raisons d'approuver la construction d'une voie permanente, mais qu'il ne le fasse pas. D'après ce que j'ai cru comprendre, vous n'évaluez jamais le bien-fondé de cette décision, en tenant compte des données que le gouvernement avait en main quand il a décidé de mettre le projet en veilleuse à cause de son peu de popularité auprès des insulaires.

M. Meyers: C'est un point très intéressant que vous soulevez. Aux termes de notre mandat, s'il n'y a pas de sommes dépensées, nous ne sommes pas tenus d'effectuer une vérification. Dans le cas présent, il y a toutefois des dépenses liées à un programme permanent. Le service de traversiers est en effet financé. Nous pourrions, je ne dis pas que nous l'avons fait ou que nous le ferons, mais nous pourrions périodiquement demander aux autorités si elles ont envisagé des solutions de rechange aux traversiers et si elles ont des chiffres à l'appui pour justifier le maintien de ce service.

Nous pourrions soulever la question, mais vous avez raison de dire que nous ne le ferions probablement pas. Nous avons toutefois décidé que tout projet d'investissement de plus de 100 millions de dollars fera systématiquement l'objet d'une vérification. Par contre, il est peu probable que nous vérifions un programme courant qui pourrait peut-être être remplacé par un projet d'investissement moins coûteux.

Dans un deuxième temps, vous voulez savoir à quel point notre vérification sera détaillée. Tout dépend encore de l'importance du projet d'investissement. S'il s'agissait d'un projet de plus de 100 millions de dollars, ce qui me semble plausible dans les circonstances, même si je ne connais pas les détails du projet, nous ferions une nouvelle vérification au moment de sa mise en œuvre, une fois la décision prise. Nous ferions une vérification en regard des lignes directrices établies par le Conseil du Trésor au sujet des grands projets d'investissement. Nous devrions alors examiner certains aspects comme les soumissions concurrentielles ou les marchés à prix coûtant majoré assortis d'une prime lorsque le projet est réalisé à un coût inférieur aux prévisions.

Voilà certains aspects que nous examinerions dans le cas d'un grand projet d'investissement.

Le président: Si le Cabinet étudie cette question de route et qu'il ne prend pas de décision à ce sujet, vous n'avez pas le droit d'examiner le compte rendu de ses délibérations.

M. Meyers: Nous abordons maintenant la question de l'accès à l'information. Il s'agit de savoir si nous avons accès à ces renseignements, aux termes de notre loi habilitante. Or, comme vous le savez sans doute, monsieur le président, cette question a été soumise aux tribunaux.

Du point de vue pratique, il faut déterminer si l'accès à ces renseignements nous est indispensable. Actuellement, nous n'avons pas accès aux délibérations mais nous voudrions voir les renseignements que les analystes ont fournis aux membres du Cabinet pour les aider à prendre leur décision. Nous ne voulons pas voir le compte rendu des délibérations du Cabinet. Il ne nous intéresse pas à moins que le Cabinet ait fait lui-même l'analyse, ce qui est peu probable.

[Text]

So, the question of asking for cabinet minutes has never come up. We now have ten years' experience. We have never asked for cabinet minutes. We have only asked for the information that was made available to the decision makers.

The Chairman: If the cabinet had discussed the purchase of Petrofina and had not reached any decision on whether or not to buy it, you could not make any comment on the possibility of whether or not it would be preferable to buy it.

Mr. Meyers: That is a fair statement. If there has been no expenditure made, there is a very high probability there would never be any audit done, nor in my view should there be.

The only time you might raise the question would be if there is an ongoing program cost that might have been avoided, we might raise the question: Did somebody do some analysis of alternatives to the ongoing program cost?

Senator Kelly: You have said that we will have another session and go into this in more detail, but I have to say that at times I find Mr. Meyers as puzzling as Mr. Dye.

In response to the question, "Do you audit the actual decision?", he said, "No, because that would be a question of policy." Then he proceeded to discuss exactly how he audited the decision, which I find fascinating.

Mr. Meyers: If I may, senator, the nuance is that we would audit the information with regard to economy that was available to the decision maker.

Senator Kelly: You are going to come up with a comment on the decision, then, are you not? If you find that the decision was based on insufficient information, then you are going to come up with a comment on the decision itself?

Mr. Meyers: You can have no information whatsoever and still make a correct decision, but you have not paid due regard to economy in doing it.

Senator Kelly: You can have no information whatsoever and still make a right decision? That is interesting.

The Chairman: I would like to thank Mr. Meyers, Mr. Thompson and Mr. Kelly for being here this evening.

We will adjourn until tomorrow morning at 11 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

En dix ans, nous n'avons jamais demandé à voir le compte rendu des séances du Cabinet. Nous avons seulement demandé à voir les données que les décideurs avaient en main.

Le président: Si le Cabinet avait discuté de l'achat de Petrofina mais n'était pas parvenu à une décision, vous n'auriez pas pu vous prononcer sur l'opportunité d'un tel achat.

M. Meyers: C'est exact. Si aucune somme n'est dépensée, il est fort probable qu'aucune vérification ne soit effectuée, et à mon avis, il ne devrait pas y en avoir.

Il pourrait en être autrement si l'on constatait que les coûts d'un programme en cours auraient pu être évités; nous pourrions alors demander si on a fait une analyse des solutions de rechange possibles.

Le sénateur Kelly: Vous avez dit que nous examinerons cette question de façon plus approfondie au cours d'une autre séance, mais je dois dire que les réponses de M. Meyers me déroutent parfois tout autant que celles de M. Dye.

Quand on lui demande si la vérification porte sur la décision elle-même, il répond par la négative et explique que cette question est du ressort du gouvernement. Ce qui n'étonne, c'est qu'il explique ensuite de façon précise comment on vérifie le bien-fondé de la décision elle-même.

M. Meyers: Permettez-moi de nuancer ces propos, monsieur le sénateur. Nous vérifions les données économiques dont disposaient les décideurs.

Le sénateur Kelly: Mais vous finissez alors par vous prononcer sur la décision, n'est-ce pas? Si vous constatez qu'on a pris une décision sans avoir suffisamment de données pour le faire, vous allez formuler des observations sur la décision elle-même, n'est-ce pas?

M. Meyers: On peut n'avoir aucune donnée à l'appui et prendre quand même une bonne décision, mais on omet alors de prendre en considération les critères économiques pertinents.

Le sénateur Kelly: On peut prendre une décision éclairée même en l'absence de données? C'est intéressant.

Le président: J'aimerais remercier MM. Meyers, Thompson et Kelly d'avoir comparu devant notre comité ce soir.

Les travaux sont suspendus jusqu'à demain à 11 heures.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. D. Larry Meyers, Deputy Auditor General;
Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and
Auditing.

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. D. Larry Meyers, sous-vérificateur général;
M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des
opérations de vérification.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. John J. Kelly, directeur de la recherche, organismes du
secteur public.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 14, 1987

Issue No. 13

Fourth proceedings on:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 14 mai 1987

Fascicule n° 13

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the *Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales sont autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 14, 1987
(23)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Haidasz, Kelly, Marsden, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. Michael Rayner, Comptroller General of Canada;

Mr. J. A. Macdonald, Deputy Comptroller General;

Mr. J. Q. McCrindell, Assistant Comptroller General.

From FCA International Limited:

Mr. G. R. Stephens, Executive Vice-President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Rayner made a statement and he and Messrs. McCrindell and Macdonald responded to questions.

Mr. Stephens made a statement and responded to questions.

It was agreed that the responses to questions asked by Senator Hicks of the Comptroller General on April 9, 1987, during the Committee's examination of the Main Estimates for the fiscal year 1987-88, be appended to this day's proceedings as "Appendix NF-14".

It was agreed that a report be prepared on the Main Estimates for presentation in the Senate.

At 1:10 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 MAI 1987
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Haidasz, Kelly, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. Michael Rayner, contrôleur général du Canada;

M. J. A. Macdonald, sous-contrôleur général;

M. J. Q. McCrindell, contrôleur général adjoint.

Du FCA International Limited:

M. G. R. Stephens, vice-président exécutif.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité poursuit son étude des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

M. Rayner fait une déclaration, puis, en compagnie de MM. McCrindell et Macdonald, répond aux questions.

M. Stephens fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Il est convenu d'imprimer en annexe aux délibérations de ce jour les réponses du contrôleur général aux questions posées par le sénateur Hicks le 9 avril 1987, dans le cadre de l'étude par le Comité du Budget des dépenses pour l'année financière 1987-1988 (*voir Annexe «NF-14»*).

Il est convenu de faire rapport au Sénat du Budget des dépenses.

A 13 h 10 le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 28, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1988 were referred, examined the said Estimates and presents, in obedience to the Order of Reference of March 10, 1987, its interim report as follows:

Undertaking this review, the Committee heard from the following thirteen witnesses:

1. April 9, 1987,

Treasury Board:

The Honourable Robert de Cotret, P.C., President;
Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Michael H. Rayner, Comptroller General of Canada.

2. May 6, 1987

Office of the Auditor General of Canada:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada;
Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

Department of Finance:

Mr. Stanley Hartt, Deputy Minister.

3. May 13, 1987

Office of the Auditor General of Canada:

Mr. D. Larry Meyers, Deputy Auditor General;
Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and Auditing.

4. May 14, 1987

Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. Michael H. Rayner, Comptroller General of Canada;
Mr. J.A. Macdonald, Deputy Comptroller General;
Mr. J.Q. McCrindell, Assistant Comptroller General.

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 28 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, à qui a été déferée l'étude du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, a étudié ledit budget et présente, conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, son rapport intérimaire:

Dans le cadre de cette étude, le Comité a entendu les treize témoins suivants:

1. 9 avril 1987

Du Conseil du Trésor:

L'honorable Robert de Cotret, c.p., président;
M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Michael H. Rayner, contrôleur général du Canada.

2. 6 mai 1987

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada;
M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Du ministère des Finances:

M. Stanley Hartt, sous-ministre.

3. 13 mai 1987

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. D. Larry Meyers, sous-vérificateur général;
M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. John J. Kelly, directeur, Comptabilité et vérification des organismes du secteur public.

4. 14 mai 1987

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. Michael H. Rayner, contrôleur général du Canada;
M. J.A. Macdonald, sous-contrôleur général;
M. J.Q. McCrindell, contrôleur général adjoint.

FCA International Limited:
Mr. Gerald R. Stephens, Executive Vice-President.

De FCA International Limitée:
M. Gerald R. Stephens, vice-président exécutif.

A. THE ESTIMATES

The 1987-88 budgetary main estimates tabled on March 2, 1987 total \$110.1 billion. While these estimates appear to be 2.9 per cent higher than those tabled last year, they are in fact 4.0 per cent higher because adjustment must be made for two items:

- 1) \$700 million to make payments to grain farmers through a special supplementary estimate for 1987-88 tabled with the main estimates; and
- 2) \$500 million expenditure reduction announced the day before the February 1986 Budget but not shown in the 1986-87 budgetary main estimates.

Of these budgetary estimates, roughly two-thirds, or \$72.3 billion, represent statutory expenditures while the remaining \$37.8 billion represent expenditures which Parliament is being asked to authorize.

These current estimates can be compared with the expenditure plan announced by the Minister of Finance on February 18, 1987 when he indicated that total projected budgetary expenditures for 1987-88, on a revised accounting basis, were to be \$122.6 billion. These amounts include contingency funds and reserves. The former covers the cost of initiatives that could not be anticipated in time to include them in the main estimates while the latter covers financial adjustments to existing programs during the fiscal year. In all cases, Parliamentary approval is required through supplementary estimates or other legislative means for use to be made of these reserves.

The main estimates plus the reserves, on an unrevised accounting basis, bring the projected total budgetary estimates for 1987-88 to \$114.0 billion. To arrive at total budgetary expenditures on a revised accounting basis, this figure must be increased by \$9.5 billion due to changes in accounting policy last year, particularly the consolidation into budgetary transactions of the Unemployment Insurance

A. LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Le Budget des dépenses principal 1987-1988, qui a été déposé le 2 mars 1987, prévoit des dépenses globales de 110,1 milliards de dollars. Bien que ces prévisions semblent afficher une augmentation de 2,9 p. 100 par rapport à celles de l'an dernier, la croissance des dépenses prévues sera effectivement de 4,0 p. 100. En effet, pour pouvoir établir des comparaisons valables, il faudrait rajuster les données en fonction des deux réalités suivantes:

- 1) Un budget supplémentaire spécial pour 1987-1988 prévoyant le versement d'une aide financière de 700 millions de dollars aux producteurs de grains a été déposé en même temps que le Budget des dépenses; et
- 2) Le Budget des dépenses principal 1986-1987, déposé avant la présentation du budget de février 1986, ne tenait pas compte de la diminution de dépenses de 500 millions de dollars qui avait été annoncée la veille de son dépôt.

Environ les deux tiers des dépenses projetées au Budget de 1987-1988, soit un montant de 72,3 milliards de dollars, concernent des postes de dépenses législatives, tandis que l'autre tiers, totalisant un montant de 37,8 milliards de dollars, concerne des crédits annuels qui requièrent l'approbation du Parlement.

Les prévisions de l'exercice en cours peuvent être comparées avec le Plan de dépenses annoncé le 18 février 1987 par le ministre des Finances qui indiquait que les dépenses budgétaires projetées pour 1987-1988, selon la nouvelle base de calcul comptable, seraient de 122,6 milliards de dollars. Ce montant inclut les crédits pour éventualités et les réserves. Dans le premier cas, il s'agit des coûts imprévus au moment de la confection du Budget principal, tandis que dans le dernier cas, il s'agit des ajustements financiers apportés au coût des programmes existants pendant l'exercice. Quoi qu'il en soit, l'utilisation de crédits pour éventualités ou des montants mis en réserves requiert l'approbation du Parlement qui adopte soit des budgets supplémentaires soit d'autres mécanismes législatifs pour puiser à même les réserves.

Les crédits prévus au Budget principal plus les réserves, selon l'ancienne méthode comptable, portent les prévisions budgétaires totales pour 1987-1988 à 114 milliards de dollars. Pour établir le montant des dépenses budgétaires totales selon la nouvelle méthode comptable, il faut ajouter à ce montant 9,5 milliards de dollars. Le gouvernement a en effet modifié sa politique comptable l'an dernier, et inclut,

Account, the Exchange Fund Account the Western Grain Stabilization Account, and loans to developing countries. In addition \$180 million must be added for the annual valuation of assets and liabilities, and \$1.2 billion must be subtracted as a result of the anticipated lapse of spending authorities. These data are summarized in the table on the following page.

In addition to a general examination of the estimates for 1987-88, the Committee also reviewed the recommendations it had made on tax expenditures last year in its report on the main estimates, 1986-87. The Committee also considered the accounts receivables of the Government of Canada and, to a lesser extent, comprehensive audits by the Auditor General. Finally, the Committee was asked to consider the estimates of the Department of Communications, particularly those of the National Film Board. The remainder of this report summarizes the Committee's findings in these three areas.

B. TAX EXPENDITURES

In its report on the main estimates, 1986-87 the Committee concluded with two recommendations on tax expenditures:

1) THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT BE AMENDED TO REQUIRE AN ANNUAL ACCOUNTING OF TAX EXPENDITURES COMPARABLE TO THE REQUIREMENTS FOR THE PREPARING AND TABLING OF THE PUBLIC ACCOUNTS.

2) EFFECTIVENESS EVALUATIONS FOR THE TAX PROGRAMS INCLUDED IN THE PROPOSED TAX EXPENDITURE ACCOUNT BE DONE ON A REGULAR BASIS AND WERE APPROPRIATE BE PART OF THE PUBLIC RECORD.

TABLE I
Expenditure Framework

(\$ millions)	1986-87	1987-88	Per cent change
Budgetary Main Estimates			
Statutory expenditures	69,538	72,314	4.0
Annual appropriations	37,470	37,827	1.0

maintenant dans les transactions budgétaires le compte de l'assurance-chômage, le compte du fonds des changes, le compte du fonds de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et les prêts aux pays en développement. En plus de cela, 180 millions de dollars doivent être ajoutés pour tenir compte de la provision pour réévaluation des éléments d'actif et de passif, et 1,2 milliard de dollars doivent être soustraits pour tenir compte de la provision pour péremptions. Ces opérations sont résumées au tableau de la page suivante.

En plus d'examiner sommairement les prévisions budgétaires pour 1987-1988, le Comité a également passé en revue les recommandations qu'il avait formulées l'an dernier concernant les dépenses fiscales dans son rapport sur le budget principal 1986-1987. Le Comité a également jeté un regard sur les créances du gouvernement du Canada, et dans une moindre mesure, sur les exercices de vérification intégrée du vérificateur général. Enfin, le Comité avait été requis d'examiner le budget du ministère des Communications, notamment celui de l'Office nationale du film. Le reste du présent rapport résume les conclusions du Comité sur ces trois aspects.

B. DÉPENSES FISCALES

Dans son rapport sur le budget principal de 1986-1987, le Comité avait formulé deux recommandations concernant les dépenses fiscales:

1) QUE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE SOIT MODIFIÉE POUR EXIGER LE DÉPÔT D'UN COMPTE ANNUEL DES DÉPENSES FISCALES, À L'INSTAR DE L'OBLIGATION DE PRÉPARER ET DE DÉPOSER LES COMPTES PUBLICS

2) QUE DES ÉVALUATIONS D'EFFICACITÉ SUR LES PROGRAMMES FISCAUX COMPRIS DANS LE COMPTE DE DÉPENSES FISCALES PROPOSÉ SOIENT ENTREPRISES DE FAÇON PÉRIODIQUE, ET, LORSQU'IL Y A LIEU, SOIENT RENDUES PUBLIQUES.

TABLEAU I
Cadre des dépenses

(En millions de dollars)	1986-1987	1987-1988	Variation en pourcentage par rapport à 1986-1987
Ventilation des dépenses budgétaires du Budget principal			
Dépenses législatives	69 538	72 314	4,0
Crédits annuels	37 470	37 827	1,0

(\$ millions)	1986-87	1987-88	Per cent change
Total budgetary			
Main Estimates	107,008	110,141	2.9
Reserves for Supplementary Estimates			
Allocated to envelopes	1,100	1,466	
Provisions for adjustments to statutory and other programs*	1,900	2,380	
Projected Total Budgetary Estimates	110,008	113,987	
Consolidation of Accounts	8,039	9,543	
Provision for valuation	130	180	
Allowance for lapse	-1,437	-1,160	
Total Budgetary Expenditures	116,740	122,550	5.1

* Includes Treasury Board Vote 5: Government Contingencies
Source: Estimates 1986-87, Part I and Estimates 1987-88, Part I.

(En millions de dollars)	1986-1987	1987-1988	Variation en pourcentage par rapport à 1986-1987
Prévisions budgétaires totales du Budget principal	107 008	110 141	2,9
Réserves pour budgets des dépenses supplémentaires			
Réserves des enveloppes	1 100	1 466	
Réserves pour rajustement des coûts des programmes législatifs et autres*	1 900	2 380	
Total des prévisions budgétaires	110 008	113 987	
Consolidation des comptes	8 039	9 543	
Provision pour moins-value	130	180	
Provision pour péremptions	-1 437	-1 160	
Total des dépenses budgétaires	116 740	122 550	5,1

* Incluant le crédit n° 5 du Conseil du Trésor: Éventualités du gouvernement
Source: Budget 1986-1987, partie I et budget 1987-1988, partie I.

Since that time, the Auditor General of Canada included a major chapter on this subject in his 1986 annual report. In his opening statement before this Committee on May 6, 1987 the Auditor General summarized this chapter as follows:

- We examined the risks associated with using the tax system as a vehicle for delivering programs. Our examination led us to conclude that the Income Tax Act is a high-risk statute to use for delivering programs.
- We examined the management process and reviewed two tax programs -- the Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP) and Multiple-Unit Residential Building (MURB) programs. We concluded that because the Department of Finance does not subject tax programs to appropriate pre-implementation and post-implementation procedures, it does not adequately manage tax-delivered programs.
- We examined how certain Crown corporations have made use of the tax system. We concluded that Crown corporations that are technically defined as taxable Canadian corporations are able to bypass the normal parliamentary budgetary processes and obtain funds through the tax system.

Depuis la publication de ce rapport, le vérificateur général du Canada a consacré à cette question un chapitre important de son rapport annuel de 1986. Dans la déclaration préliminaire qu'il a faite devant notre comité le 6 mai 1987, le vérificateur général a résumé ce chapitre dans les termes suivants:

- Nous avons examiné les risques liés à l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes. Notre examen nous a amenés à la conclusion que l'utilisation de la Loi de l'impôt sur le revenu pour la réalisation de programmes comporte des risques élevés.
- Nous avons examiné le système de gestion ainsi que deux programmes fiscaux -- le Régime enregistré d'épargne logement (REÉL) et le programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Nous avons conclu que, puisque le ministère des Finances ne soumet pas les programmes fiscaux à des procédés appropriés, avant et après leur mise en oeuvre, il ne gère pas de manière satisfaisante les programmes réalisés dans le cadre fiscal.
- Nous avons examiné comment certaines sociétés d'État se servent du régime fiscal. Nous avons conclu que les sociétés d'État, qui sont, en principe, des corporations canadiennes imposables, peuvent passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du régime fiscal.

We examined the adequacy and quality of the information presented to Parliament. We concluded that Parliament receives inadequate information on tax expenditures to carry out its twin roles of considering proposed legislation and holding the government accountable for the use of public funds.

The Department of Finance responded to the Auditor General's comments and to this Committee's recommendations in a favourable way. Mr. Hartt, the Deputy Minister of Finance, in his appearance before the Committee on May 6, 1987, indicated that he was in the process of establishing an evaluation unit within the department with the exclusive responsibility to evaluate tax expenditures programs in consultation with other departments. He anticipated that it would be staffed with a director, seven analysts and two support members. He expected that the first task of this unit would be to examine and evaluate any tax expenditure programs that continued after tax reform.

In the Committee's view, the establishing of an effective evaluation unit within the Department of Finance will contribute significantly to reducing and eliminating many of the problems the Auditor General and this Committee raised. However, with respect to the first recommendation of this Committee, that is, the one which called for an amendment to the Financial Administration Act to require an annual accounting of tax expenditures paralleling the Public Accounts, the Department of Finance would only commit itself to publishing papers "from time to time". In the view of the Committee, the regularization of an accounting of tax expenditures is a necessary step in the process of providing basic information to Parliament and to the public on this matter. The Committee recognizes that there may be errors or gaps in information in such an accounting, but believes that it is nonetheless an essential step if the government is to be accountable for all its expenditures whether they pass through the estimates or through the tax system.

C. ACCOUNTS RECEIVABLES OF THE GOVERNMENT OF CANADA

The 1986 Public Accounts of Canada (Vol. II, Part 2, Section 4) shows that the total accounts receivables for the Government of Canada is \$5.79 billion. \$5.1 billion is collectable. This represents about 7.2 per cent of total revenues for 1985-86 of \$79.5 billion. The Comptroller General of Canada indicated to the Committee that the \$5.1 billion balance is made up of four basic types of receivables:

- \$2.7 billion from personal and corporate taxes and customs and excise duties;

- Nous avons examiné la pertinence et la qualité de l'information présentée au Parlement. Nous avons conclu que le Parlement ne reçoit pas toute l'information dont il a besoin pour pouvoir à la fois examiner les textes de loi proposés et tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des deniers publics.

Le ministère des Finances a répondu aux observations du vérificateur général et aux recommandations de notre comité par des mesures concrètes. Dans le témoignage qu'il a livré à notre comité le 6 mai 1987, le sous-ministre des Finances, M. Hartt, a signalé que le ministère s'appropriait à mettre sur pied une équipe interne d'évaluation ayant pour responsabilité exclusive d'évaluer les programmes de dépenses fiscales en consultation avec d'autres ministères. Cette équipe devait être formée d'un directeur, de sept analystes et de deux employés de soutien. Sa première tâche serait d'examiner et d'évaluer tous les programmes de dépenses fiscales qui demeureraient en vigueur après la réforme fiscale.

De l'avis du Comité, la mise sur pied d'une équipe d'évaluation efficace au ministère des Finances contribuera sensiblement à réduire, voire à supprimer, bon nombre des problèmes soulevés par le vérificateur général et par notre Comité. Mais en ce qui regarde la première recommandation du Comité, qui proposait une modification de la Loi sur l'administration financière exigeant la publication annuelle d'un état des dépenses fiscales parallèle à celui des comptes publics, le ministère des Finances ne ferait que s'engager à publier des états "périodiquement". De l'avis du Comité, la publication régulière d'un tel état constituerait un pas essentiel dans la démarche visant à bien renseigner le Parlement et la population sur cette question. Le Comité reconnaît que ce genre d'état n'exclut pas les erreurs ou omissions possibles, mais il croit que c'est une mesure essentielle s'il est logique d'exiger que le gouvernement rende compte de toutes ses dépenses, que celles-ci figurent dans les prévisions budgétaires ou qu'elles soient effectuées par l'intermédiaire du régime fiscal.

C. CRÉANCES DU GOUVERNEMENT DU CANADA

L'analyse des Comptes publics du Canada en 1986 (vol. II, partie 2, section 4) révèle que les comptes débiteurs du gouvernement du Canada s'élèvent à 5,9 milliards de dollars, dont 5,1 milliards sont recouvrables. Cela représente environ 7,2 p. 100 du montant total des recettes pour 1985-1986, qui s'élèvent à 79,5 milliards de dollars. Le contrôleur général du Canada a signalé au Comité que le soldé débiteur de 5,1 milliards de dollars est constitué de quatre genres de créances principales:

- 2,7 milliards de dollars proviennent des impôts des particuliers et des sociétés de même que des droits de douane et d'accise;

- \$900 million from the financial transactions of the Department of Finance;
- about \$768 million from the recovery of prior expenditures;
- and \$464 million in commercial-type trade receivables.

The category of receivables resulting from recovery of prior expenditures include \$315 million of overpayments (mainly from petroleum incentives, unemployment insurance, and social benefits), \$345 million related to defaulted loan guarantees (mainly student loans) and \$109 million of recoverable contributions. The trade receivables of \$464 million have most of the characteristics of normal commercial accounts receivables.

While disclosure of the government's outstanding accounts receivables at the year-end is provided in a memorandum account in Volume II of the Public Accounts, they are not reflected in the audited Accounts of Canada and the government's summary financial statements. These summary financial statements only recognize revenues on a cash basis, i.e., when they are received.

The government is currently giving consideration to revenue accrual accounting for all receivables in the Accounts of Canada, as suggested in the Auditor General's *Federal Government Reporting Study* and recommended by the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA).

Both groups have recommended that accruing of revenues should undertaken as a matter of principle. The CICA however, warns that this may be difficult to accomplish in areas where the value of the receivables are not known. The most common example cited is the value of self-assessed taxes such as personal and corporate income taxes. When such receivables cannot be measured practicably until the cash is received, the CICA recommend that no entry should be made into the books until that time. The Auditor General recognizes these difficulties but believes that they can be overcome.

The Comptroller General told the Committee that because 92 per cent of government revenues are from taxes, which are generally determined on a self-assessed basis, it would be difficult to arrive at a valid accounts receivables total until all corporate and personal tax returns have been filed and processed. In the case of personal income taxes, this occurs several months after the end of the government's fiscal year.

- 900 millions de dollars viennent des opérations financières du ministère des Finances;
- environ 768 millions de dollars proviennent du recouvrement de dépenses antérieures;
- et 464 millions de dollars viennent de comptes-clients du genre commercial.

La catégorie de créances résultant des recouvrements nécessaires de dépenses antérieures comprend 315 millions de paiements en trop (principalement des mesures d'encouragement visant le secteur pétrolier, de l'assurance-chômage et des avantages sociaux), 345 millions reliés aux garanties de prêts en souffrance (principalement aux étudiants) et 109 millions de contributions recouvrables. Les comptes-clients, qui totalisent 464 millions de dollars, ont la plupart des caractéristiques des comptes débiteurs commerciaux normaux.

Bien que les comptes débiteurs en souffrance à la fin de l'exercice figurent dans le volume II des Comptes publics, ils n'apparaissent pas dans les comptes vérifiés du Canada ni dans les états financiers récapitulatifs de l'État où les recettes de l'État sont comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse, c'est-à-dire lorsqu'elles sont encaissées.

Le gouvernement étudie sérieusement la possibilité de comptabiliser les recettes selon la méthode de comptabilité d'exercice dans les Comptes du Canada, comme l'a suggéré le vérificateur général dans son *Étude sur les rapports financiers du gouvernement fédéral*, et tel que recommandé par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA).

Les deux groupes ont recommandé que la méthode de comptabilité d'exercice soit de règle. L'ICCA appréhende toutefois qu'il ne soit pas toujours facile de recourir à cette méthode, car la valeur des créances n'est parfois pas connue au moment de la préparation des états. On cite entre autres en exemple les créances établies selon une méthode d'autocotisation, telles les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Sachant que ces créances ne peuvent pratiquement pas être évaluées tant que les montants à percevoir ne sont pas encaissés, l'ICCA recommande qu'elles ne soient portées aux livres qu'à ce moment. Le vérificateur général reconnaît l'existence de ces difficultés mais croit qu'elles peuvent être surmontées.

Le contrôleur général a signalé au Comité qu'étant donné que 92 p. 100 des recettes de l'État sont des recettes fiscales, lesquelles sont établies selon une méthode d'autocotisation, il serait difficile d'obtenir un total valable de ses comptes débiteurs avant d'avoir reçu et traité toutes les déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, ce travail ne se termine que plusieurs mois après la fin de l'année financière de l'administration fédérale.

The Comptroller General also indicated in his opening statement that if accrual accounting is limited to non-tax revenues, it might be difficult to justify the cost of developing and maintaining central systems. As well, he noted that the impact on the government's financial position would be minimal; the adoption of accrual accounting would have increased the annual deficit by approximately \$100 million (0.3%) in 1985-86, while the accumulated deficit would have decreased by \$3,325 million (1.4%).

The Committee recognizes the difficulty raised by the witnesses in determining the value of a tax and non-tax receivables. Nevertheless it believes that in principle, all receivables should be accrued and be part of the audited financial statements of the Government of Canada. To do this, the Committee recommends that the Auditor General serve notice to government departments that the memorandum account for the receivables which appears in Volume II of the Public Accounts is to be audited. The timing for the audit would be determined by the speed at which the Comptroller General, in consultation with the Auditor General can establish procedures for departments to follow in preparing for such an audit. After such an audit, it would then be possible to determine the feasibility of entering receivables into the audited statements of the Government of Canada.

D. COMPREHENSIVE AUDITS

During the course of the hearings, particularly with the Auditor General and his staff, the Committee raised questions about the comprehensive audits and the mandate of the Auditor General to undertake such audits. The Committee learned that the Auditor General has the authority to perform comprehensive audits under Section 7(2) of the Auditor General Act.

While no specific conclusions were reached on this matter, the Committee indicated that it wishes to invite the Auditor General to return at a later date along with other witnesses to examine comprehensive audits more fully.

E. ESTIMATES OF THE DEPARTMENT OF COMMUNICATIONS: NATIONAL FILM BOARD

During one meeting of the Committee on the main estimates, Senators Everett and Molson made a special request that the report of this Committee contain a recommendation to reduce the authorization to the Department of Communications for the National Film Board by the amount of the cost of producing the film "The Kid Who Couldn't Miss". They indicated the reason for their request was that the National Film Board had ignored the recommendation of the Senate:

Le contrôleur général a également mentionné dans sa déclaration préliminaire que si on limite la comptabilité d'exercice aux recettes non fiscales, il pourrait être difficile de justifier le coût de la mise en place et du maintien de systèmes centraux. Il ajoute que l'emploi de cette méthode n'aurait que des répercussions minimales sur l'image de la situation financière de l'État. En outre, l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice aurait entraîné une augmentation du déficit annuel d'environ 100 millions de dollars (0,3 p. 100) en 1985-1986, tandis que le déficit accumulé aurait diminué de 3 325 millions de dollars (1,4 p. 100).

Le Comité reconnaît, à l'instar de certains témoins, que l'évaluation des créances fiscales et non fiscales de l'État n'est pas chose simple. Il croit néanmoins qu'en principe, toutes les créances devraient être comptabilisées selon la méthode de comptabilité d'exercice et figurer aux états financiers vérifiés du gouvernement du Canada. À cette fin, le Comité recommande que le vérificateur général avertisse les ministères du gouvernement que le mémoire des comptes débiteurs qui figure au volume II des Comptes publics sera désormais vérifié. Cette vérification serait instituée dès que le contrôleur général, en consultation avec le vérificateur général, aurait établi les procédures à suivre pour que les ministères puissent s'y préparer. Une fois cette vérification faite, on pourrait déterminer dans quelle mesure il est possible d'incorporer les comptes débiteurs dans les états vérifiés du gouvernement du Canada.

D. VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Au cours des audiences, notamment lorsqu'il a entendu les témoignages du vérificateur général et de ses adjoints, le Comité a demandé si le mandat du vérificateur général l'autorisait à faire des vérifications intégrées. Il a appris que le vérificateur général était habilité à le faire en vertu du paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général.

Bien qu'aucune conclusion n'ait été arrêtée sur cette question, le Comité a signalé qu'il souhaiterait que le vérificateur général et d'autres témoins soient invités à comparaître à nouveau à une date ultérieure pour examiner plus avant la question de la vérification intégrée.

E. BUDGET DU MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS: OFFICE NATIONAL DU FILM

Au cours d'une séance où le Comité étudiait le budget, les sénateurs Everett et Molson ont demandé spécifiquement que le rapport du Comité contienne une recommandation visant à réduire les crédits du ministère des Communications pour l'Office national du film d'un montant équivalent au coût de production du film «The Kid Who Couldn't Miss». Ils ont fait savoir que leur exigence était attribuable au fait que l'Office national du film n'avait pas tenu compte de la recommandation suivante du Sénat:

That after the titles of the film, the following disclaimer be added:

This film is a docu-drama and combines elements of both reality and fiction. It does not pretend to be an even-handed or chronological biography of Billy Bishop.

Although a Walter Bourne did serve as Bishop's mechanic, the film director has used this character to express his own doubts and reservations about Bishop's exploits. There is no evidence that these were shared by the real Walter Bourne.

On reviewing this matter, the Committee found that on May 28, 1986 the Senate adopted a motion to refer the report on this film back to the Social Affairs, Science and Technology Committee with the instructions to consider and report upon changes to the recommendations.

Since that time the first session of Parliament prorogued. On December 19, 1986, Senator Marshall introduced a notice of inquiry on the matter of the recommendations by the Senate to refer the report on this film back to the Committee. Because this matter remains on the order paper of the Senate, this Committee does not believe it would be appropriate to consider the request by Senators Everett and Molson.

F. CONCLUSION

In this year's review of the main estimates, the Committee began a process of following-up on recommendations it had made in earlier reports. In particular, it found that on the matter of tax expenditures, only one of two of its recommendations had been acted upon. The Committee believes that such a follow-up is an important element in its deliberations. Accordingly, the Committee has decided to review all the recommendations it has made during this Parliament by holding a series of meetings with appropriate witnesses to determine the extent of the response to its recommendations. In addition, the Committee also plans to continue with the matter of comprehensive auditing which it began during the meetings in these estimates. Finally the Committee hopes to examine the Canadian budgetary process as requested by the Minister of State (Finance) and by the Standing Rules and Orders Committee.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

Qu'on ajoute au générique du film une rectification ainsi libellée:

Ce film est un docu-drame qui allie réalité et fiction. Il ne se veut pas une biographie impartiale ou chronologique de Billy Bishop.

Bien qu'un certain Walter Bourne ait effectivement été le mécanicien de Bishop, le réalisateur s'est servi de ce personnage pour exprimer ses propres doutes et réserves au sujet des exploits de Billy Bishop. Rien ne prouve que le véritable Walter Borne ait partagé ces opinion.

Après vérification, le Comité constate que le 28 mai 1986, le Sénat adoptait une motion demandant le renvoi du rapport sur ce film au Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie pour qu'il soit étudié à nouveau et fasse l'objet de recommandations sur les modifications à apporter au rapport s'il y a lieu.

Entre-temps, la première session du Parlement a été prorogée. Le 19 décembre 1986, le sénateur Marshall a déposé un avis d'interpellation concernant la recommandation du Sénat de renvoyer le rapport sur ce film pour une nouvelle étude en comité. Comme cette question est encore inscrite au Feuilleton du Sénat, notre Comité ne croit pas qu'il serait approprié de considérer la demande des sénateurs Everett et Molson.

F. CONCLUSION

Dans le cadre de son examen du budget de l'année en cours, le Comité a commencé à exercer un suivi sur les recommandations de ses rapports précédents. Incidemment, il a constaté que concernant le traitement des dépenses fiscales, seulement une de ses deux recommandations avait donné lieu à des mesures concrètes. Le Comité croit que ce suivi constitue un élément important de ses travaux. Par conséquent, il a décidé de revoir toutes les recommandations qu'il avait formulées pendant la présente Législature et de tenir des audiences pour s'enquérir auprès des personnes spécialement concernées pour déterminer quelles mesures ont été apportées suite à ses recommandations. En outre, le Comité envisage d'examiner plus avant la question des exercices de vérification intégrée, sur laquelle il a commencé à s'interroger dans le cadre de son étude sur le budget. Enfin, le Comité espère évaluer le processus budgétaire canadien comme l'a demandé le ministre d'État (Finances) et le Comité du règlement et de la procédure.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 14, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the fourth meeting of the committee to examine the main estimates for the fiscal year 1987-88. Before I move to our main witness, Mr. Michael Rayner, and then to Mr. Stevens, the Executive Vice-President of FCA International Limited, I wish to inform honourable senators that I have received a letter from Mr. Rayner, Comptroller General, dated May 13, 1987, in reply to one of the questions asked by Mr. Senator Hicks. As usual, this reply should be appended to our proceedings of today. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will send a copy of the letter to Senator Hicks and also .. Le rapport sur les opérations effectuées et les accords connexes en 1986 ..it is included with the letter from Mr. Rayner.

Mr. Rayner, would you proceed, please.

Mr. Michael H. Rayner, Comptroller General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. Before beginning my opening statement, I would like to introduce my colleagues at the table. With me is Mr. J. Andy Macdonald who is Deputy Comptroller General responsible for the Policy Development Branch in my office. Besides that responsibility, senators may be interested to know that Mr. Macdonald is also the current Chairman of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Seated next to Mr. Macdonald is Mr. Jim McCrindell who is the Assistant Comptroller General responsible for the Financial and Operational Management Division of our Policy Development Branch. Included in Mr. McCrindell's responsibilities is the directorate we have established over the last two years to promote good cash management in the federal government. Mr. McCrindell is, indeed, expert in the subject of accounts receivable, which, I understand you would like to focus on today.

At Senator Kelly's suggestion, I would pause for a moment before going into the opening statement and provide you with a very brief description of how my office relates to the office of the Auditor General.

The office of the Comptroller General was created in 1978 on the strong recommendation of the then Auditor General. It is an office that exists as a separate department of government in the executive branch. The Comptroller General is a deputy minister. His minister is the president of the Treasury Board. His responsibilities, essentially, fall into three main areas: the financial management, policies and procedures of the Government of Canada; internal audit, policy and procedures in the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 mai 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la quatrième fois que notre comité se réunit pour étudier le Budget des dépenses principal pour l'année financière 1987-1988. Avant de vous présenter notre principal témoin, M. Michael Rayner, qui sera suivi de M. Stevens, le vice-président exécutif de FCA International Limited, je voudrais dire aux honorables sénateurs que j'ai reçu une lettre du Contrôleur général, M. Rayner, datée du 13 mai 1987, en réponse à une question posée par le sénateur Hicks. Comme d'habitude, cette réponse devrait être annexée au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le président: J'en enverrai une copie au sénateur Hicks, de même que le rapport sur les opérations effectuées et les accords connexes en 1986, qui est joint à la lettre de M. Rayner.

Monsieur Rayner, vous avez la parole.

M. Michael H. Rayner, Contrôleur général du Canada: Merci, monsieur le président. Avant de commencer ma déclaration préliminaire, je voudrais d'abord vous présenter mes collègues. J'ai avec moi M. J. Andy Macdonald, qui est le Sous-contrôleur général chargé de la Direction de l'élaboration des politiques, à mon bureau. En outre, M. Macdonald est l'actuel président du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Son voisin est M. Jim McCrindell, qui est le Contrôleur général adjoint chargé de la Division de la gestion financière et opérationnelle, à la Direction de l'élaboration des politiques. M. McCrindell est notamment chargé de la direction générale que nous avons mise sur pied au cours des deux dernières années pour assurer une bonne gestion de la trésorerie au gouvernement fédéral. M. McCrindell est spécialiste des questions liées aux comptes débiteurs, questions auxquelles vous vous intéressez tout particulièrement aujourd'hui, d'après ce qu'on m'a dit.

Comme l'a suggéré le sénateur Kelly, je vais maintenant vous décrire très brièvement les rapports entre mon bureau et celui du Vérificateur général, avant de passer à ma déclaration préliminaire.

Le Bureau du Contrôleur général a été créé en 1978, après que le Vérificateur général de l'époque l'eut fortement recommandé. Ce bureau constitue un département distinct qui appartient au secteur exécutif. Le Contrôleur général a rang de sous-ministre; il relève du président du Conseil du Trésor. Essentiellement, ses responsabilités se divisent en trois grandes catégories: la gestion des opérations financières du gouvernement du Canada, la vérification interne des activités gouverne-

[Text]

government; and program evaluation, policy and procedures. In a sense, the Comptroller General is the functional leader in the government of those three functional management areas that exist, of course, in each department of government. His responsibility is to advise the Treasury Board on policy the Treasury Board may wish to approve in matters of financial management, internal audit and program evaluation and then, on behalf of the Treasury Board, to conduct monitoring activities to satisfy himself and the Board that, indeed, people are, generally, compliant with the Treasury Board's policies.

The Auditor General, by contrast, is Parliament's external auditor. His reporting relationship is, indeed, to Parliament and not to the executive branch. His function is to conduct audits of government departments and agencies for the purpose of reporting to Parliament on two things. First, the public accounts and the summary financial statements of the public accounts. In that sense, he performs a function very much like that of the external auditor in the private sector who gives an opinion on the financial statements of corporations. In addition, in the legislative auditing field, legislative bodies have asked their auditors to do more than offer an opinion on financial statements. We have also asked them to also conduct broad-based reviews of the economy and efficiency with which government manages its affairs. Annually, the auditor general reports to Parliament on the results of such reviews in the annual report which you receive usually in late November or early December each year.

In one sense, if one were trying to use a private sector comparison, the Comptroller General is very much part of the management team much like the vice-president of finance or treasurer of the organization and the Auditor General is like the external auditor who comes in and conducts periodic audits and gives an opinion on the financial statements.

Is that a clear enough distinction for you?

Senator Kelly: That is very helpful to all of us. I might just ask you, Mr. Rayner, to remind the members of this committee of your other life. I believe that prior to your present posting you were with the Auditor General, is that so?

Mr. Rayner: Yes. Earlier in my career I served as executive secretary of the Independent Committee on the Review of the Office of the Auditor General. That was an assignment I had as a secondee from the Treasury Board Secretariat.

Following the tabling of that Committee's report, I became an employee of the office of the Auditor General and spent six years there, part of that time as a Deputy Auditor General and for about six months I was the Acting Auditor General.

Following that period I went back to the private sector for a period of three and a half years and in March of 1985 I returned to government in this position.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a question on what has just been stated but I think it is better that I leave my question until after the witness had made his opening statement.

[Traduction]

mentales et l'évaluation des programmes, ainsi que les politiques et les pratiques qui se rattachent à ces trois grands domaines. En un sens, le Contrôleur général est celui qui supervise, pour l'ensemble du gouvernement, ces trois domaines de gestion opérationnelle qui existent évidemment dans chaque ministère. Il est chargé de donner au Conseil du Trésor des avis sur les politiques que le Conseil songe à adopter au sujet de la gestion financière, de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, et d'assurer ensuite le suivi au nom du Conseil du Trésor pour faire savoir à ce dernier si les fonctionnaires appliquent de façon générale les politiques qu'il a adoptées.

Par contre, le Vérificateur général est le vérificateur externe du Parlement. Il rend des comptes au Parlement, et non au secteur exécutif. Il a pour fonction de vérifier les comptes des ministères et organismes gouvernementaux afin de présenter un rapport au Parlement sur deux points. Premièrement, il vérifie les comptes publics et les états sommaires des opérations du gouvernement, présentés dans ces comptes. En ce sens, ses fonctions sont très semblables à celles des vérificateurs externes du secteur privé, qui donnent leur avis sur les états financiers des entreprises. Deuxièmement, la loi oblige les vérificateurs à effectuer des études générales pour déterminer si le gouvernement gère ses affaires de façon économique et efficace. Le Vérificateur général présente chaque année un rapport au Parlement sur les résultats de ces études, dans le rapport annuel que vous recevez habituellement à la fin novembre ou au début décembre de chaque année.

En un sens, pour établir une comparaison avec le secteur privé, le contrôleur général fait partie intégrante de l'équipe de gestion, tout comme le vice-président des finances ou le trésorier d'une entreprise, et le vérificateur général s'apparente au vérificateur externe qui vient vérifier périodiquement les états financiers de l'entreprise et donner son avis à ce sujet.

Cette distinction est-elle assez claire pour vous?

Le sénateur Kelly: Elle nous est très utile à tous. Je voudrais seulement vous demander, monsieur Rayner, de rappeler vos antécédents aux membres du Comité. Si je me souviens bien, vous étiez au bureau du Vérificateur général avant d'occuper votre poste actuel, n'est-ce pas?

M. Rayner: Oui. Au début de ma carrière, j'ai été secrétaire exécutif du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada. J'étais prêt à ce poste par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Après le dépôt du rapport de ce comité, je suis entré au bureau du Vérificateur général, où j'ai passé six ans, en partie comme sous-vérificateur général et, pendant six mois, comme vérificateur général par intérim.

Je suis ensuite retourné dans le secteur privé pendant trois ans et demi, puis, en mars 1985, je suis revenu au gouvernement pour occuper mon poste actuel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voulais poser une question sur ce que le témoin vient de dire, mais je pense que je devrais plutôt attendre qu'il ait terminé sa déclaration préliminaire.

[Text]

The Chairman: I will put you down as being the first questioner. Mr. Rayner, would you proceed with your opening statement, please.

Mr. Rayner: Thank you, Mr. Chairman. The text of this opening statement was, I believe, circulated to members of the committee.

My colleagues and I are pleased to be here today to discuss with you the policies and practices surrounding the government's accounts receivable.

We understand that the committee is interested in accounting and reporting policies as well as the management and control of accounts receivable. Before discussing each of these areas, I would like to outline the nature of receivables in the federal government.

Analysis of the 1986 Public Accounts of Canada—and I would refer to Vol. II, Part 2, Section 4—reveals total accounts receivable of \$5.79 billion, of which \$5.1 billion is considered collectable. This represents about 7 per cent of total revenues of \$79.5 billion. Further analysis shows that the \$5.1 billion balance is made up of four basic types of receivables: \$2.7 billion from taxes, approximately \$900 million from the financial transactions of the Department of Finance; about \$768 million from the recovery of prior expenditures; and \$464 million in commercial-type trade receivables.

Tax receivables from personal and corporate income tax and customs and excise duties represent about four per cent of total tax revenues. Even though total tax revenues have increased significantly, collection performance has been improving.

The receivables resulting from the Department of Finance's monetary and fiscal activities reflect the accruals as of March 31, 1986; there is no delinquency involved in these receivables.

The category of receivables resulting from recovery of prior expenditures includes \$315 million of overpayments—and those are mainly from petroleum incentives, unemployment insurance, and social benefits. It also includes \$345 million of amounts related to defaulted loan guarantees—mainly student loans—and \$109 million of recoverable contributions. These receivables cannot be compared to those that would be typical of a private corporation selling goods and services. The methods of payment often have to be negotiated in a way that will not create personal hardship or jeopardize socio-economic objectives of government programs.

The trade receivables of \$464 million have most of the characteristics of normal commercial accounts receivable. The Treasury Board expects departments and agencies concerned to be businesslike in managing these receivables, and we have noted steady improvement in collections.

[Traduction]

Le président: Vous pourrez être le premier à lui poser des questions. Monsieur Rayner, pourriez-vous maintenant présenter votre déclaration préliminaire, s'il vous plaît.

M. Rayner: Merci, monsieur le président. Si je ne me trompe pas, le texte de cette déclaration a été distribué aux membres du Comité.

Mes collègues et moi sommes heureux d'être ici aujourd'hui pour discuter avec vous des politiques et des pratiques relatives aux comptes débiteurs du gouvernement.

On nous a dit que le Comité s'intéressait aux politiques relatives à la comptabilité et à l'obligation de rendre des comptes de même qu'à la gestion et au contrôle des comptes débiteurs. Avant de discuter de chacun de ces aspects, je voudrais décrire la nature des comptes débiteurs du gouvernement fédéral.

L'examen des Comptes publics du Canada pour l'année 1986—je vous renvoie au Volume II, Partie 2, Section 4—révèle que le montant total des comptes débiteurs s'élève à 5,79 milliards de dollars, dont 5,1 milliards sont jugés recouvrables. Ce montant représente environ 7 p. 100 des recettes totales de 79,5 milliards de dollars. Un examen plus approfondi montre que le solde de 5,1 milliards se compose de quatre grands types de comptes débiteurs: 2,7 milliards de dollars provenant des impôts, environ 900 millions de dollars découlant de transactions financières du ministère des Finances, environ 768 millions pour le remboursement de dépenses antérieures et 464 millions en comptes débiteurs de nature commerciale.

Les comptes débiteurs relatifs à l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, ainsi qu'aux droits de douane et d'accise, représentent environ 4 p. 100 du total des recettes fiscales. Bien que ce total ait augmenté considérablement, les pratiques de recouvrement sont maintenant plus efficaces.

Les comptes débiteurs résultant des activités du ministère des Finances dans les domaines monétaire et fiscal reflètent les sommes à recevoir au 31 mars 1986; ils ne comprennent aucun compte en souffrance.

La catégorie des comptes débiteurs liés au remboursement de dépenses antérieures comprend 315 millions de dollars en trop-payé, surtout au titre des mesures d'encouragement à l'industrie pétrolière, de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. Elle comprend également une somme de 345 millions de dollars en garanties sur des prêts non remboursés, surtout des prêts aux étudiants, et de 109 millions de dollars en contributions recouvrables. Ces comptes débiteurs ne peuvent pas se comparer aux comptes débiteurs typiques d'une entreprise privée vendant des biens et des services. En effet, les modalités de remboursement doivent souvent être négociées de façon à éviter de placer les citoyens dans une situation difficile ou de mettre en danger les objectifs socio-économiques des programmes gouvernementaux.

Les comptes débiteurs de nature commerciale, dont le montant s'élève à 464 millions de dollars, sont ceux qui se rapprochent le plus des comptes débiteurs des entreprises. Le Conseil du Trésor s'attend à ce que les ministères et organismes concernés gèrent ces comptes comme le ferait une entreprise commerciale, et nous avons noté que le taux de recouvrement s'améliore constamment dans cette catégorie.

[Text]

Mr. Chairman, I should now like to turn to the accounting policies with respect to accounts receivable. Responsibility for the integrity and objectivity of the summary financial statements included in the Public Accounts of Canada rests with the government. They are the government's representations regarding the financial condition and results of operations of, and the use of authority by, the Government of Canada. The financial statements included in the public accounts are prepared by the Receiver General of Canada under the joint direction of the President of the Treasury Board and the Minister of Finance, in compliance with governing legislation.

While full disclosure of the government's outstanding accounts receivable at the year end is provided in volume 2 of the public accounts, they are not reflected in the accounts of Canada and the government's summary financial statements. These summary financial statements only recognize revenue on a cash basis—for example, when the funds are actually received. However, the information on accounts receivable in the public accounts is provided directly from departmental financial records, which are maintained in accordance with the accounting policy requirements of the Treasury Board. As well, my office monitors closely the performance in this area by reviewing quarterly status reports on accounts receivable which are submitted by departments.

The government is giving careful consideration to the revenue accrual accounting in the accounts of Canada, as suggested in the Auditor General's federal government reporting study, and as recommended by the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

It is important, in examining this question, to remember that, unlike the private sector, there is no direct relationship between government expenditures and most government revenues. Also, as 92 per cent of government revenues are from taxes, which are generally determined on a self-assessment basis, it would be difficult to arrive at a valid accounts receivable total for them until all corporate and personal tax returns have been filed and processed.

In the case of personal income tax, this occurs several months after the end of the government's fiscal year.

If we limit accrual accounting to non-tax revenues, it might be difficult to justify the cost of developing and maintaining central systems. As well, it is worthwhile to note that the impact on the government's financial position would be minimal. We estimate that the adoption of accrual accounting would have increased the annual deficit for the last fiscal year by approximately \$100 million, or .3 per cent, while the accumulated deficit at the end of March, 1986, would have decreased by \$3.325 million, or 1.4 per cent.

The cash basis of accounting also does have a number of advantages: it facilitates fiscal forecasting on a cash flow basis;

[Traduction]

Monsieur le président, je voudrais maintenant passer aux pratiques comptables appliquées aux comptes débiteurs. C'est le gouvernement qui est responsable de l'intégrité et de l'objectivité des états sommaires des opérations financières qui figurent dans les Comptes publics du Canada. Ces états financiers sommaires reflètent la situation financière du gouvernement du Canada, ainsi que les résultats des opérations qu'il a effectuées et de l'application des pouvoirs qui lui sont dévolus. Ils sont préparés par le Receveur général du Canada, sous l'autorité conjointe du président du Conseil du Trésor et du ministre des Finances, conformément aux lois sur le sujet.

Bien que l'état des comptes débiteurs du gouvernement, à la fin de l'année, soit exposé en détail dans le volume 2 des Comptes publics, ces comptes ne sont pas compris dans les comptes du Canada ni dans les états sommaires des opérations financières du gouvernement. Ces états financiers sommaires ne tiennent compte des revenus que selon le système de la gestion, c'est-à-dire lorsque les fonds sont effectivement perçus. Cependant, l'information contenue dans les Comptes publics au sujet des comptes débiteurs est tirée directement des dossiers financiers des ministères, qui sont tenus conformément aux pratiques comptables prescrites par le Conseil du Trésor. En outre, le personnel de mon bureau suit de près les opérations dans ce domaine, en passant en revue les rapports d'étape trimestriels que soumettent les ministères au sujet des comptes débiteurs.

Le gouvernement étudie sérieusement la possibilité de tenir les comptes du Canada selon le système de l'exercice, comme le Vérificateur général le proposait dans son étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, et comme le recommandait également le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

Dans l'examen de cette question, il est important de se rappeler que, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, il n'existe au gouvernement aucun lien direct entre les dépenses et la plupart des recettes. En outre, comme 92 p. 100 des recettes gouvernementales proviennent des impôts, qui sont généralement déterminés par auto-évaluation, il serait difficile d'établir un total valable pour les comptes débiteurs avant que les rapports d'impôt de toutes les entreprises et de tous les particuliers aient été traités. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, cela se passe plusieurs mois après la fin de l'année financière du gouvernement.

Si l'on n'appliquait le système de l'exercice qu'aux recettes non fiscales, il pourrait être difficile de justifier le coût de l'élaboration et du maintien de systèmes centraux. De même, il est intéressant de noter que cette solution n'aurait que très peu d'effets sur la situation financière du gouvernement. Nous estimons que l'adoption du système de l'exercice aurait augmenté le déficit annuel d'environ 100 millions de dollars, soit 0,3 p. 100, pour la dernière année financière, alors que le déficit accumulé à la fin de mars 1986 aurait baissé de 3,325 millions de dollars, ou 1,4 p. 100.

Le système de la gestion présente également un certain nombre d'avantages: il facilite les prévisions fiscales en fonction des

[Text]

it provides precise information to Parliament; and it is cost-effective to audit.

I would like also to emphasize that the present accounting and reporting policies of the government do not impair good financial control. Each government department and agency must maintain a proper system of accounts receivable and all cash receipts are deposited and credited to the Consolidated Revenue Fund.

The essential issue at present, with respect to the accounting for accounts receivable, is whether the present accounts receivable information, plus any accruals of tax revenues, should be incorporated into the government's summary financial statements.

Mr. Chairman, I would now like to turn to the issue of management control over accounts receivable. The management and control of accounts receivable is carried out by the departments and agencies under the general policy direction of my office, working on behalf of the Treasury Board. It is our responsibility to advise departments and assist them in dealing with specific accounts receivable problems which may arise from time to time. As well, we play an active role in encouraging departments to improve their debt collection performance as a means of contributing to the government's deficit reduction targets.

The financial control of accounts receivable in departments and agencies is based on a chapter on this subject in the Treasury Board Guide on Financial Administration. The contents of this guide are developed, maintained and communicated by my office.

In view of the government's commitment to better and more productive management, there has been a greater emphasis on cash management and cost recovery over the last two years. We have been supplementing our direction on financial control with policies, guidelines and advice on how to manage revenue and collection activities more effectively. This includes the provision of tools that will aid managers, such as the use of private collection agencies for delinquent accounts, better banking arrangements for the deposit and transfer of funds, the acceptance of credit cards in payment of government charges, and the charging of interest as an incentive for delinquent debtors to pay more quickly.

These initiatives have resulted in faster collection of amounts due to the government, as well as, in some cases, significantly increased cash inflows. For example, in the last two years the government recovered \$400 million that was considered surplus to the needs of some crown corporations. Improved collection of non-tax revenues alone has saved approximately \$100 million and, commencing in 1988, we anticipate a similar amount will be saved annually as a result of the accelerated collection of payroll source deductions by Revenue Canada, Taxation.

[Traduction]

liquidités et permet de fournir des renseignements précis au Parlement, et la vérification en est plus rentable.

Je voudrais également souligner que les pratiques actuelles appliquées par le gouvernement en matière de comptabilité et d'obligation de rendre des comptes ne nuisent pas à l'efficacité du contrôle financier. Chaque ministère et organisme gouvernemental doit appliquer un bon système de comptabilisation des comptes débiteurs, et toutes les liquidités reçues sont déposées et créditées au Fonds du revenu consolidé.

À l'heure actuelle, la principale question que pose la comptabilisation des comptes débiteurs, c'est de savoir si l'information qu'on recueille actuellement sur ces comptes, de même que sur toutes les recettes fiscales à percevoir, devrait être incluse dans les états sommaires des opérations financières du gouvernement.

Monsieur le président, je voudrais maintenant passer à la question du contrôle de gestion des comptes débiteurs. La gestion et le contrôle des comptes débiteurs sont confiés aux ministères et organismes, qui s'acquittent de cette fonction sous l'autorité générale du bureau du Contrôleur général, qui agit au nom du Conseil du Trésor. C'est à nous qu'il incombe de conseiller les ministères et de les aider à résoudre les problèmes particuliers que posent à l'occasion les comptes débiteurs. En outre, nous encourageons activement les ministères à améliorer leurs pratiques de recouvrement afin de contribuer à réduire le déficit gouvernemental, selon les objectifs fixés.

Le contrôle financier des comptes débiteurs, dans les ministères et organismes, se fait conformément au chapitre du *Guide d'administration financière* du Conseil du Trésor qui porte sur le sujet. Ce guide est rédigé, mis à jour, et distribué par mon bureau.

Le gouvernement s'étant engagé à améliorer et à rentabiliser sa gestion, il insiste davantage depuis deux ans sur la gestion de la trésorerie et le recouvrement des coûts. Pour compléter nos directives générales sur le contrôle financier, nous avons donc élaboré des politiques, des lignes directrices et des conseils sur la façon d'assurer plus efficacement la gestion des revenus et les activités de recouvrement. Nous avons notamment mis au point divers mécanismes destinés à aider les gestionnaires, par exemple le recours aux agences de recouvrement privées pour les comptes en souffrance, l'obtention de meilleurs arrangements bancaires pour le dépôt et le transfert de fonds, l'acceptation des cartes de crédit pour le paiement des frais imposés par le gouvernement, et la perception d'intérêts afin d'inciter les débiteurs en défaut à rembourser leurs dettes plus rapidement.

Ces initiatives ont permis de recouvrer plus rapidement les montants dus au gouvernement et, dans certains cas, d'augmenter considérablement les rentrées de liquidités. Ainsi au cours des deux dernières années, le gouvernement a récupéré 400 millions de dollars considérés comme excédentaires par rapport aux besoins de certaines sociétés de la Couronne. À elle seule, l'amélioration des mécanismes de recouvrement des recettes non fiscales a permis d'économiser environ 100 millions de dollars; dès 1988, nous prévoyons économiser annuellement un montant semblable grâce aux recouvrement accéléré

[Text]

A number of other initiatives under way or planned include, first, revisions to legislation under which fines are levied to simplify the process and increase and accelerate the related revenues; second, a general review of all government statutes to ensure that the financial provisions of these statutes do not preclude good collection practices; third, the development of guidance to departments on credit risk management to minimize delinquencies and debt write-offs; and fourth, further implementation of the best receivable practices from the private sector and other governments where they can be effectively employed in the federal government.

In conclusion, Mr. Chairman, I wish to assure honourable senators that while we are proud of our progress to date, we recognize that further improvements can be made in the accounting and management of the government's accounts receivable. We will continue our efforts in this area and we look forward to discussing this topic with you today.

The Chairman: Thank you, Mr. Rayner.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, the question I want to ask now relates to what Mr. Rayner said initially. I refer to the program evaluation carried out by the Comptroller General of Canada. Last night in this committee we were discussing comprehensive auditing by the Auditor General. We are now talking about a form of evaluation which takes place before money is spent or before more money is spent on a program.

I thought that this was one of the tasks of the Treasury Board. I want to know whether this pre-audit of major expenditures is done twice, once by Treasury Board and once by the Comptroller General. If it would be helpful, I could give an example. It is the one that I used last night. Mr. Rayner will remember, perhaps, that about 20 years ago the government of Canada proposed to construct a permanent crossing in the Northumberland Strait between New Brunswick and Prince Edward Island. When the tenders came in, the lowest tender was twice the amount of the engineers estimates, and the government abandoned the whole project. Today, this notion of a permanent crossing is again in the fore. I am trying to find out who will be doing the evaluation. We were told last night that conceivably, if the government of Canada went ahead and acquired the new ferry costing perhaps \$120 million—that is my figure—the Auditor General might do an analysis under comprehensive auditing to determine the feasibility of a permanent crossing as an alternative to purchasing a new ferry. I would like to know whether or not the Comptroller General is doing that kind of audit. Money is being expended there every month on the maintenance of facilities, paying crews and so on. Are you doing an audit to consider performing that service,

[Traduction]

des impôts en souffrance perçus par Revenu Canada, Impôt, au moyen de retenues salariales.

Parmi les autres initiatives que nous avons mises en train ou que nous envisageons, il faut mentionner premièrement une révision des mesures législatives prévoyant la perception d'amendes, afin de simplifier le processus, d'augmenter les revenus ainsi perçus et d'accélérer leur perception; deuxièmement, une révision générale de toutes les lois gouvernementales, pour veiller à ce que les dispositions financières contenues dans ces lois ne nuisent pas à l'application de saines pratiques de recouvrement; troisièmement, l'élaboration de directives à l'intention des ministères sur la gestion des risques de crédit, pour réduire le plus possible les défauts de paiement et les radiations de dettes, et quatrièmement, l'adoption des meilleures pratiques appliquées dans le secteur privé et dans d'autres gouvernements pour la perception des comptes débiteurs, lorsque ces pratiques peuvent être utilisées efficacement au gouvernement fédéral.

En conclusion, monsieur le président, je tiens à signaler aux honorables sénateurs que, tout en étant fiers des progrès accomplis jusqu'ici, nous reconnaissons qu'il y a encore place pour l'amélioration en ce qui concerne la comptabilité et la gestion des comptes débiteurs du gouvernement. Nous poursuivons nos efforts en ce sens et nous sommes très heureux d'être ici aujourd'hui pour discuter de cette question avec vous.

Le président: Merci, monsieur Rayner.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, la question que je veux poser maintenant porte sur un sujet mentionné par M. Rayner au début de son exposé, c'est-à-dire l'évaluation des programmes par le Contrôleur général du Canada. Hier soir, nous avons discuté en comité de la vérification intégrée effectuée par le Vérificateur général. Nous parlons ici d'une forme d'évaluation qui a lieu avant que des fonds soient déboursés ou que de nouveaux fonds soient consacrés à un programme.

Je pensais que c'était là une des tâches du Conseil du Trésor. Je voudrais savoir si cette vérification préliminaire des dépenses importantes se fait deux fois, une fois par le Conseil du Trésor et une fois par le Contrôleur général. Si cela peut vous être utile, je pourrais vous donner un exemple. C'est d'ailleurs celui dont je me suis servi hier soir. Monsieur Rayner se souviendra peut-être que le gouvernement du Canada avait proposé il y a une vingtaine d'années de construire un ouvrage permanent permettant de franchir le détroit de Northumberland, entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Lorsque les soumissions sont arrivées, la plupart étaient deux fois plus élevées que les prévisions des ingénieurs, de sorte que le gouvernement a abandonné totalement le projet. Aujourd'hui, cette idée revient sur le tapis. Ce que je voudrais savoir, c'est qui fera l'évaluation. On nous a dit hier soir que si le gouvernement du Canada allait de l'avant et acquerrait un nouveau traversier, à un coût, disons, de 120 millions de dollars—ce chiffre est de moi—le Vérificateur général pourrait probablement effectuer une analyse, dans le cadre de sa vérification intégrée, pour déterminer s'il serait possible de construire un ouvrage permanent plutôt que d'acheter un traversier. Je voudrais savoir si le Contrôleur général effectue des

[Text]

that constitutionally required service, in another way? Is the Treasury Board making that kind of comparative evaluation of the different ways of performing this requirement?

Mr. Rayner: You have asked a complicated question. I would like to go through the rolls of various players in the game, if I may. In the first instance, the responsibility for looking at the feasibility and best approach to solve a particular problem such as in your example of the causeway issue, rests with a particular department of the government which has a mandate from Parliament to supervise certain affairs of government. It is the responsibility of that organization working under the policy direction as expressed by the Treasury Board to come forward with a proposal with the appropriate considerations that are required before Cabinet can reach a decision and make a recommendation to the House and to the Senate on the spending of money in that connection. In the department that is sponsoring a particular initiative, program evaluation may be used as an assist to preparing an analysis for decision making. However, it is important to recognize that program evaluation generally is seen as a retrospective review, an activity that occurs after a program has been implemented, and an activity which attempts to measure the results of the program and whether or not it is achieving the intended results.

You characterized program evaluation as a review done before money is spent. Although program evaluators may on occasion contribute an analysis of a potential transaction ahead of time, typically they are looking at programs after money has been spent.

Senator Kelly: With regard to the evaluation after the fact, does part of that evaluation include the accumulation of any evaluations done in advance in order to arrive at the decision to go ahead? For example, in your program evaluation after the causeway is built, would you reach out to the minister or department that caused it to be built and say, "May we have all the documents that led to the decision to go ahead?"

Mr. Rayner: That may well happen, possibly in the course of conducting a program evaluation or possibly through the internal audit process.

Senator Kelly: I would have thought the answer would have been a resounding, "yes, of course." You have left me with the impression that maybe it does and maybe it does not.

Mr. Rayner: Perhaps, if I may be allowed to continue my description of the total accountability process, it will become clear. Once a department has generated its proposal to spend on a particular project, and we will use the causeway as an example, decisions are made by government which are then expressed in estimates for spending presented to Parliament and then the program is initiated if appropriate approval is given through the appropriation acts. The responsibility for managing that program rests with the department that has the

[Traduction]

vérifications de ce genre. Il en coûte quelque chose tous les mois pour entretenir les installations, payer les équipages, et ainsi de suite. Est-ce que vous effectuerez une vérification pour déterminer s'il serait possible d'offrir d'une autre façon ce service requis par la Constitution? Le Conseil du Trésor effectue-t-il des évaluations comparatives de ce genre, sur les différents moyens d'assumer cette responsabilité?

M. Rayner: Votre question est complexe. Je voudrais d'abord nous décrire le rôle des divers intervenants, si vous me le permettez. Premièrement, c'est au ministère qui a reçu du Parlement le mandat de superviser les affaires gouvernementales dans ce domaine qu'il incombe de déterminer le meilleur moyen possible pour résoudre un problème donné, comme la question de l'ouvrage permanent dont vous avez parlé dans votre exemple. C'est à ce ministère qu'il revient d'élaborer, en appliquant la politique établie par le Conseil du Trésor, une proposition tenant compte de toutes les considérations pertinentes avant que le Cabinet puisse prendre une décision, puis présenter une recommandation à la Chambre et au Sénat sur la nécessité de dépenser de l'argent à ce sujet. L'évaluation des programmes peut aider le ministère qui parraine une initiative donnée, à préparer une analyse avant de prendre une décision. Cependant, il faut bien comprendre que l'évaluation des programmes est généralement rétrospective; elle a lieu normalement après qu'un programme a été mis en œuvre et vise à quelle mesure celui-ci donne les résultats escomptés.

Vous avez décrit l'évaluation des programmes comme une analyse effectuée avant que des fonds soient déboursés. Bien que les évaluateurs des programmes contribuent à l'occasion à analyser une transaction éventuelle avant que celle-ci soit effectuée, ils étudient normalement les programmes après que l'argent a été dépensé.

Le sénateur Kelly: Cette évaluation après coup tient-elle compte notamment de toutes les évaluations faites préalablement, avant que la décision soit prise? Par exemple, si vous deviez effectuer une évaluation de programme après la construction de l'ouvrage permanent, demanderiez-vous au ministère ou à l'organisme responsable de cette construction de vous remettre tous les documents qui l'ont amené à prendre cette décision?

M. Rayner: Cela pourrait fort bien se produire, au moment de l'évaluation du programme ou, peut-être, dans le cadre de la vérification interne.

Le sénateur Kelly: J'aurais cru que votre réponse aurait été un «oui, bien sûr» emphatique. Vous me donnez l'impression que cela se produit parfois mais pas nécessairement.

M. Rayner: Si vous me permettez de poursuivre ma description du processus de reddition des comptes, vous comprendrez mieux. Lorsqu'un ministère propose de consacrer des fonds à un programme, une chaussée pour reprendre l'exemple qui a été donné, la somme nécessaire à sa réalisation est incluse au Budget des dépenses lorsque le gouvernement a décidé d'approuver le programme. Celui-ci est ensuite mis en œuvre si la dépense est approuvée. La responsabilité de la gestion du projet revient au ministère duquel il relève. Le ministère doit

[Text]

management responsibility for the area. In managing the program, the department is expected to follow the policies that have been established in the Treasury Board for such activities. The department is also expected to have built into its management control process, appropriate evaluation and audit techniques. The Treasury Board role, the role of my office, would be to satisfy ourselves that indeed the department is applying those management control techniques appropriately. So very rarely would we conduct the program evaluation of a particular project. Rather, we would examine and perform some quality assurance work on the work being done. This work would be done by departmental officials who are conducting the program evaluation or the audit activities of a particular project.

In this context Senator Kelly's remarks are germane. Typically when an auditor or evaluator is looking at a project as it proceeds or after its completion, he would go back to the beginning of the transaction, to the source documents, to understand the objectives and the basis on which the decision was reached about the transaction and, indeed, satisfy himself that those forecasts, plans, etc. have been appropriately implemented. He would also have reference to the administrative policy framework within which the implementation was meant to occur.

Senator Stewart was wondering about what the role of the Treasury Board Secretariat was relative to my office and whether we duplicate each other. In the process of making decisions about the allocation of resources, the amount of money that will be allocated to a particular project, the responsibility for analysis of a departmental submission rests with the Treasury Board Secretariat. So the departments prepare proposals for spending, which are presented usually in estimate submissions to the Treasury Board, and they are analysed by the Program Branch of the Treasury Board Secretariat. Recommendations are made to the Treasury Board. Once Treasury Board approval and cabinet approval has been received, the spending proposal goes into the estimates which are presented to Parliament with the appropriation acts. So the prospective review of spending, in effect, is the responsibility at the centre of the Treasury Board Secretariat.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You talked about a situation in which a department generates a proposal for a program. In the example I gave we do not have the generation of a program. As I said, month after month, year after year large sums of money are being expended. At what time does someone in the government say, "We have to do a careful analysis to determine that this program is the right one, and we ought not to initiate a new program to supplant the one that is being carried on, perhaps only by inertia." Is that to be initiated by, say, the Department of Transport as in this instance? Alternatively, is there some other agency—perhaps your own—which will say to the Department of Transport: "The time has come when you must look at comparative cost advantages of performing this service in another way." Whose responsibility is that, or does the government wait until someone thinks that it would be nice to have a permanent crossing, instead of the ships?

[Traduction]

naturellement respecter les politiques de gestion établies par le Conseil du Trésor. Dans le cadre de son processus de contrôle de la gestion, le ministère doit appliquer des méthodes d'évaluation et de vérification reconnues. Le rôle du Conseil du Trésor et celui de mon bureau est de nous assurer que le ministère utilise à bon escient ces méthodes de contrôle de la gestion. Il est très rare que nous fassions l'évaluation d'un programme donné. Nous contrôlons plutôt la qualité du travail qui se fait dans ce domaine. Ce sont des fonctionnaires ministériels qui s'occupent de l'évaluation et de la vérification des programmes.

À cet égard, les remarques du sénateur Kelly sont tout à fait pertinentes. Lorsqu'un vérificateur ou évaluateur étudie un projet après son achèvement, il se reporte aux documents de base pour connaître quels étaient les objectifs du programme et les facteurs qui ont motivé la décision de le mettre en œuvre pour s'assurer que les prévisions et les plans ont bien été suivis. Il étudie également le contexte administratif dans lequel la mise en œuvre du programme devait se faire.

Le sénateur Stewart voulait savoir quel était le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor par rapport à celui de mon bureau et se demandait si nous faisons double emploi. La décision touchant l'allocation des ressources, c'est-à-dire le montant d'argent qui peut être alloué à un programme donné, relève du Secrétariat du Conseil du Trésor qui est chargé d'étudier le mémoire présenté par le ministère. Les ministères préparent donc des propositions de dépenses qu'ils soumettent au Conseil du Trésor. La Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor les étudie ensuite. Des recommandations sont faites au Conseil du Trésor. Une fois que le Conseil et le Cabinet approuvent le projet, les propositions de dépenses sont incluses au Budget des dépenses qui est présenté au Parlement. La responsabilité première du Secrétariat du Conseil du Trésor est donc d'étudier les propositions de dépenses.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous donnez l'exemple d'un ministère qui propose un programme. Dans l'exemple que je vous ai donné, il ne s'agit pas de mettre en œuvre un programme. Comme je l'ai dit, des sommes importantes sont dépensées mois après mois et année après année. Est-ce qu'on se demande parfois si le programme est valable et s'il n'y a pas lieu de le remplacer par un autre. Est-ce que ce serait la tâche du ministère des Transports, dans ce cas précis? Est-ce que c'est un autre organisme qui demande au ministère des Transports de voir si l'on ne pourrait pas offrir ce service de façon plus économique. À qui incombe cette tâche? Le gouvernement se contente-t-il d'attendre que quelqu'un décide qu'il serait bon de remplacer les navires par un pont?

[Text]

Mr. Rayner: Mr. Chairman, in the first instance, the responsibility for managing a spending program or a project of any sort rests with the minister to whom the funds have been voted through appropriation acts, supported by his departmental management team which is headed by the deputy minister. He is expected to manage that project within the broad policy direction provided by the cabinet with respect to objectives of the program and within the administrative policy direction provided by the Treasury Board for such programs. The process by which the minister and deputy minister choose to manage the particular program is their responsibility.

What the central agencies are concerned about is that, indeed, within each department there is an adequate management control system and good management practices are applied. We form a judgment about that with respect to each department by considering the results of the internal audits conducted within that department, considering the results of the program evaluations completed within the department, following up on Auditor General findings with respect to that department and, periodically and occasionally, actually going in and conducting some evaluation work on our own initiative where that is required.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask you a question, but first let me say this by way of introduction: You are using the word "program" here in a very general sense. In the particular example that I have put forward, the program is providing that year-round crossing to P.E.I. You are saying that the first responsibility with regard to the effective and economic performance of that certain program lies with the appropriate department.

What worries me, however, is that departments tend to become prejudiced in favour of the way that they have been doing things over the years, and that is not just a matter of mind-set; they get personnel whom it would be difficult to xxxxxxxx for another way of performing the service and so on. It is always easier to carry on in the good old tried ways. You seem to be suggesting that, unless there is some new departure, an evaluation does not take place.

However, let me ask you with regard to this major expenditure, have you or Treasury Board, within the last five or six years, ascertained that the relevant department, which I believe is the Department of Transport, looked at alternative ways of performing this program?

Mr. Rayner: Mr. Chairman, Senator Stewart, with respect to the last part of your question, the specific part, I am unaware of that but I cannot speak for the Treasury Board Secretariat. I can certainly ask and advise the committee as to whether or not there has been consideration of that question by the Secretariat.

To my knowledge, within the office of the Comptroller General, there has been no such consideration. However, I would like to put this in the context of the way in which the Department of Transport might approach that issue. Under the Treasury Board policy, for example, dealing with program evaluation, departments of government are expected, over a reasonable cycle of time, to conduct evaluations of their major

[Traduction]

M. Rayner: En premier lieu, monsieur le président, la responsabilité de la gestion d'un programme ou d'un projet revient au ministre à qui les crédits ont été accordés par le Parlement. Il est aidé dans sa tâche par l'équipe de gestion de son ministère dirigée par le sous-ministre. Il doit gérer le projet en s'assurant de respecter les souhaits du Parlement quant aux objectifs du programme et les directives administratives du Conseil du Trésor. La façon dont le programme est géré est laissée à la discrétion du ministre et du sous-ministre.

Les organismes centraux veillent à ce que les ministères adoptent un système adéquat de contrôle de la gestion ainsi que de saines pratiques de gestion. Nous portons un jugement sur ces pratiques en étudiant les résultats des vérifications internes menées au sein du ministère, les résultats des évaluations de programme, les conclusions du Vérificateur général sur ce ministère et en faisant, à l'occasion, des évaluations lorsque nous le jugeons nécessaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de vous poser une question, mais j'aimerais d'abord faire une observation. Vous utilisez le mot «programme» dans un sens très général. Dans l'exemple que je vous ai donné, le programme consiste à assurer le transport toute l'année des passagers vers l'Île-du-Prince-Édouard. Vous affirmez que c'est au ministère visé qu'il incombe avant tout de s'assurer que ce programme est mis en œuvre efficacement et de la façon la plus économique possible.

Ce qui m'inquiète, c'est que les ministères tendent à continuer de faire les choses comme ils les ont toujours faites et ce n'est pas une question de mauvaise volonté. Ils ont des employés qui auraient du mal à changer leurs méthodes de travail. Il est toujours plus facile de s'en tenir aux usages établis. Je déduis de ce que vous dites qu'à moins d'un départ, on ne remet pas en cause le bien-fondé d'un programme.

Pour prendre l'exemple précis de cette dépense importante, le Conseil du Trésor ou votre service se sont-ils assurés au cours des cinq ou six dernières années que le ministère visé, le ministère des Transports dans ce cas, a étudié s'il n'y avait pas d'autres moyens d'offrir ce service?

M. Rayner: En ce qui touche la dernière partie de votre question, sénateur Stewart, je ne sais pas si cela s'est fait, mais je ne peux pas parler pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Je peux certainement me renseigner à ce sujet auprès du Secrétariat et vous communiquer la réponse que j'aurai obtenue.

À ma connaissance, le Bureau du contrôleur général ne s'est pas posé la question. J'aimerais vous situer dans quel contexte le ministère des Transports étudierait la question. La politique du Conseil du Trésor touchant l'évaluation des programmes exige que les ministères fassent de temps à autre une évaluation de leurs principaux programmes. Dans le cadre de notre surveillance des activités d'évaluation des programmes menées

[Text]

programs. We in the office of the Comptroller General, as part of our monitoring of departmental program evaluation activities, review departmental plans for conducting program evaluations and satisfy ourselves that, indeed, the coverage is appropriate and, over time, will deal with the substantive programs of the department. If a department is missing or not covering a substantial area of interest, or a substantial area of its programs or projects, then we would discuss with the deputy minister ways in which he might modify his evaluation plans.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then let me ask you: Are you satisfied, as a result of your examinations, that the appropriate department has done the kind of internal evaluation of the performance of this program to which I have referred?

Mr. Rayner: I am not in a position to deal with the specific case that you have raised, Senator Stewart. In fact, Mr. Chairman, with respect, I think I would suggest that if the committee wished to pursue that particular item, it might be best to call the Minister of Transport or the Deputy Minister of Transport to report to the committee on the actions they have taken to consider the issue.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, I did not want to get down into the case. I was simply using the case to ascertain the role of the Comptroller General, and I have come to the conclusion, as a result of your answers, that the role of the Comptroller General in this kind of situation is nil.

Mr. Rayner: Mr. Chairman, as I explained, the Comptroller General's role is to recommend to the Treasury Board the policy framework within which departments manage their activities, particularly with respect to issues such as financial management, program evaluation and internal audit. We do conduct reviews within departments to satisfy ourselves that they are, broadly speaking, in compliance with those policies. In the case of program evaluation, as I mentioned, we would examine the evaluation studies completed by the department.

However, the government wants to emphasize that the primary responsibility for conducting such reviews is with the line department that is responsible.

Senator Kelly: Mr. Chairman, may I ask a supplementary question? This is crucial to me, also. You used a private sector analogy when you described your role. You described yourself as the chief financial officer in the executive branch, similar to the chief financial officer of a corporation. In any corporation that I have ever had anything to do with, the chief financial officer has the right and, indeed, the obligation to reach across all divisions of the company, notwithstanding that he is dealing with his equal; they are all, perhaps, vice presidents and so on—and he can say to an operations vice president: “You have designed a 24-inch line to carry gas. Why 24 inch? Can you satisfy me that it must be that size because I can buy six-inch pipe a lot more cheaply.”

Are you saying that you do not have a role that permits you to examine the situation described by Senator Stewart? In listening to your introduction of your role, I sense you do have

[Traduction]

par les ministères, nous étudions, au Bureau du contrôleur général, les plans des ministères à cet égard pour nous assurer qu'ils répondent bien aux normes et comprennent les grands programmes du ministère. Si un ministère ne s'acquitte pas à notre satisfaction de ses obligations à cet égard, nous cherchons à établir avec le sous-ministre comment il pourrait modifier ses plans d'évaluation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais savoir si, à la fin de votre étude, vous êtes en mesure d'affirmer qu'un ministère a bien évalué le rendement de ses programmes?

M. Rayner: Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse dans le cas précis que vous avez donné en exemple, sénateur Stewart. Si le Comité souhaite savoir ce qui en est à ce sujet, monsieur le président, je crois qu'il faudrait demander au ministre ou au sous-ministre des Transports s'ils ont étudié la question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, je ne crois pas que ce soit nécessaire. J'utilisais simplement cet exemple pour chercher à établir quel était le rôle du Contrôleur général. D'après les réponses que vous m'avez données, j'en déduis que le Contrôleur général n'a pas de rôle à jouer dans le domaine.

M. Rayner: Monsieur le président, comme je vous l'ai expliqué, le rôle du Contrôleur général est de recommander au Conseil du Trésor le cadre dans lequel les ministères doivent gérer leurs activités, particulièrement en ce qui a trait à la gestion financière, à l'évaluation des programmes et à la vérification interne. Nous évaluons ce qui se fait dans les ministères pour nous assurer qu'ils respectent bien la politique établie. Dans le cas de l'évaluation des programmes, comme je vous l'ai dit, nous étudions les études d'évaluation faites par le ministère.

Par ailleurs, il me faut souligner que la responsabilité première de ces études incombe au ministère duquel relève le programme en question.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, puis-je poser une question complémentaire? J'y attache beaucoup d'importance. Vous avez donné l'exemple du secteur privé lorsque vous nous avez décrit votre rôle. Vous avez dit que votre rôle était semblable à celui de l'administrateur en chef d'une société. Dans toutes les sociétés que je connais, l'administrateur en chef a le droit et même l'obligation d'aller dans tous les services de son entreprise pour poser certaines questions à des collègues qui peuvent être du même niveau. Il peut demander au vice-président des opérations, par exemple: «Vous avez conçu un gazoduc de 24 pouces. Est-il vraiment nécessaire que ce gazoduc ait 24 pouces parce que je peux acheter une conduite de six pouces à bien meilleur prix?»

Dites-vous que votre rôle ne vous permet pas d'étudier le genre de situation auquel a fait allusion le sénateur Stewart?

[Text]

the responsibility and the right to do that. Therefore the question boils down to: Why are you not doing it?

Mr. Rayner: The use of the word "chief financial officer" to describe the function of the Comptroller General is a little simplistic even though I did use that as an analogy. I should clarify that there are a number of players in the centre of government engaged in the activities that one might call the chief financial officer activities. We have the Deputy Minister of Finance and the Minister of Finance, who are concerned about the revenue side of government; you have the Secretary of the Treasury Board and President of the Treasury Board, who are concerned about the expenditure and budget-side of government and you have the Comptroller General who is concerned with recommending to the Treasury Board the financial management policies and procedures and the internal audit policies and procedures, et cetera.

In terms of the Comptroller General's right, if you will, to investigate, there is no question that, should the Treasury Board wish to have a matter investigated, the Comptroller General can, indeed, act.

Senator Kelly: But not on his own initiative? That is why you are saying.

Mr. Rayner: Probably not in a major investigation. If it became clear that it would be desirable that some major investigation of a particular program be conducted, in the normal course of events, I would so report to the President of the Treasury Board, who might direct me, then, to undertake the study or who might want to refer the matter to the other ministers on the Treasury Board. I emphasize that the current management philosophy of the Government of Canada is that the line responsibility rests with ministers and their management teams. Indeed, the legislative basis on which most departments operate provides that that is the case.

The function of the central agencies in this case is to ensure the good co-ordination of the many disparate businesses that are located in the various departments and agencies of the Government of Canada.

There is no question that should Treasury Board decide that it wishes to investigate or conduct reviews of any department that it can do so, but the normal operating style is not to do that.

Senator Kelly: We are still talking at cross purposes. I am not suggesting it is a role to move in, take over or redirect. I am talking about the senior staff's responsibility of reaching out and saying "What's going on over here?"

The Chairman: Mr. Rayner, the question was raised because you described your department as the one that looks at program evaluation. Program evaluation is very broad. We want to know if you evaluate before a program is decided, when a program is decided, or after a program is decided. The Auditor General's Department evaluates after the money is spent.

Mr. Rayner: What I should do is clarify the nature of the operations, if you will, of an office of the Office of the Comptroller General of Canada. It is a small centre of expertise in financial management, internal audit and program evaluation. Its function, essentially, is to create the guidance required

[Traduction]

Si je vous ai bien compris, je crois que vous avez la responsabilité et le devoir de le faire. Pourquoi ne le faites-vous pas?

M. Rayner: L'utilisation du terme «administrateur en chef» pour décrire les fonctions du Contrôleur général porte à confusion même si c'est moi qui ai fait cette comparaison. Il me faut ajouter qu'un certain nombre d'intervenants dans le gouvernement remplissent des fonctions qui sont celles d'un administrateur en chef. Le sous-ministre et le ministre des Finances se préoccupent de la question des revenus du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Président du Conseil du Trésor se préoccupent de la question des dépenses et du budget. Quant au Contrôleur général, il recommande au Conseil du Trésor la politique et les procédures en matière de gestion financière et de vérification interne.

Si le Conseil du Trésor souhaite qu'une question soit étudiée, il peut effectivement demander au Contrôleur général de le faire.

Le sénateur Kelly: Mais celui-ci ne peut pas entreprendre l'étude de sa propre initiative.

M. Rayner: Probablement pas pour une étude majeure. Si je considérais qu'une étude importante sur un programme donné était nécessaire, j'en aviserais le Président du Conseil du Trésor qui pourrait ensuite me confier la tâche d'entreprendre l'étude ou qui pourrait décider de soumettre la question aux autres ministres du Conseil du Trésor. Je souligne le fait qu'à l'heure actuelle, le gouvernement du Canada estime que la responsabilité première de la gestion d'un programme relève du ministre et de ses fonctionnaires. La loi constituante de la plupart des ministères le prévoit d'ailleurs.

Dans ce cas, les organismes centraux ont pour rôle de coordonner les diverses fonctions qui sont dévolues aux ministères et organismes du gouvernement du Canada.

Il ne fait aucun doute que le Conseil du Trésor peut, s'il le souhaite, revoir les activités d'un ministère, mais ce n'est pas dans son habitude.

Le sénateur Kelly: Nous ne nous comprenons pas encore. Je ne dis pas que c'est le rôle des organismes centraux de prendre l'initiative. Je parle de la responsabilité de la haute direction qui est de se demander si les programmes sont bien valables.

Le président: Le malentendu vient du fait, monsieur Rayner, que vous avez dit que votre service s'occupait de l'évaluation des programmes. C'est un terme très large. Nous voudrions savoir si vous évaluez le programme avant sa mise en œuvre, pendant sa mise en œuvre ou après celle-ci. Le Vérificateur général l'évalue après sa mise en œuvre.

M. Rayner: Je devrais préciser la nature des activités du Bureau du Contrôleur général du Canada. C'est un petit centre qui comprend des spécialistes de la gestion financière, de la vérification interne et de l'évaluation des programmes. Son rôle est essentiellement de conseiller les autres services gouverne-

[Text]

across government, the framework within which one undertakes these functions across the government, as opposed to directly controlling the day-to-day operations of individual departments.

I emphasized earlier the role of the Treasury Board Secretariat in terms of how much money should be allocated to a particular program of government. The central agencies are acting in a general review capacity rather than in an overt operational capacity. So, to the extent a particular matter requires investigation in the minds of the Ministers of the Treasury Board, then the individual staff supporting Treasury Board will either conduct investigations or cause them to be conducted. Quite often in these circumstances it is possible to have the departmental review mechanisms brought to play and a report produced for the use of central agencies, and that need not necessarily involve the staff from central agencies actually going out and conducting the review.

I hope that clarifies it.

Senator Haidasz: Mr. Rayner, in your opening statement you said that only \$5.1 billion of \$5.79 billion receivables are collectable. That means \$619 million is not collectable. Why?

Mr. Rayner: I wonder if I could refer that question to Mr. McCrindell, who is quite familiar with the uncollectable accounts and the processes by which they are managed.

Mr. J.Q. McCrindell, Assistant Comptroller General, Financial and Operational Management Division, Policy Development Branch, Office of the Comptroller General of Canada: Mr. Chairman, this is a departmental determination done at the end of the year. Departments determine how many debts are outstanding which the department feels would no longer be feasible or economic to try to collect, either because of bankruptcies, people have died or people have left the country and cannot be traced and all normal collection processes have been vigorously followed.

I should say, though, that the fact they define them as "uncollectable" does not mean we have given up on them, because there is a second step which says that they must look within the department through the debt write off committee as to whether or not it is appropriate to write them off the books in an accounting sense. There are very rigid guidelines and procedures as to what one may write off and what one may not write off. In fact, we only delegate to departments and agencies debts up to \$25,000 for write offs. If the debt totals over \$25,000, it then goes to an interdepartmental committee, which an officer of the Comptroller General's Office chairs. Each particular case is reviewed. Some of them may be rejected, or they may tell the department to try to arrive at some compromise settlement. All those that are agreed to as being appropriate are then recommended to the Treasury Board Cabinet Committee which will, then, officially endorse the write-off action.

Senator Haidasz: Is the uncollectable amount at the same level it was at over the past ten years, or is it increasing or decreasing?

[Traduction]

mentaux sur la façon générale de s'acquitter de leurs responsabilités dans ces domaines et non de contrôler leurs opérations quotidiennes.

J'ai souligné plus tôt que le Secrétariat du Conseil du Trésor décide combien d'argent doit être alloué à un programme donné. Les organismes centraux jouent un rôle de surveillance générale et non un rôle opérationnel. Si le ministre du Conseil du Trésor estime qu'il est nécessaire d'étudier une question particulière, il demande à son personnel de s'en charger ou de veiller à ce que l'étude soit faite. Il arrive souvent dans ces cas, que les services d'évaluation interne du ministère peuvent s'en charger et il n'est alors pas nécessaire pour les organismes centraux d'intervenir.

J'espère que cela répond à vos questions.

Le sénateur Haidasz: Monsieur Rayner, dans votre déclaration d'ouverture, vous avez dit que sur 5,79 milliards de dollars de créances, seulement 5,1 milliards sont recouvrables. Cela signifie que 619 millions de dollars ne sont pas recouvrables, n'est-ce pas?

M. Rayner: J'aimerais que M. McCrindell réponde à cette question parce qu'il connaît très bien les créances non recouvrables ainsi que la façon dont nous nous en occupons.

M. J. Q. McCrindell, Contrôleur général adjoint, Division de la gestion financière et opérationnelle, Direction de l'élaboration de la politique, Bureau du Contrôleur général du Canada: Monsieur le président, ce sont les ministères qui font ces calculs à la fin de l'année. Ils établissent les créances qui ne sont pas recouvrables parce qu'il ne serait plus rentable d'essayer de les recouvrer soit que les entreprises ont fait faillite, soit que les gens sont décédés, ont quitté le pays ou n'ont pas laissé de traces. Toutes les étapes normales du processus de recouvrement ont été suivies.

Je devrais préciser que le fait qu'on considère ces créances non recouvrables n'est pas une décision finale. Le Comité de radiation des dettes du ministère—étudie chaque cas pour établir s'il convient de radier une dette ou non. Les règles et les méthodes à suivre sont très strictes. Les ministères et les organismes ne peuvent prendre des décisions concernant la radiation des dettes que pour les dettes de moins de 25 000 \$. Le cas des dettes plus importantes est étudié par un Comité interministériel présidé par un fonctionnaire du Bureau du Contrôleur général. Chaque cas est étudié. Certaines dettes sont radiées, mais on demande parfois au ministère d'essayer d'en arriver à un compromis. Les recommandations concernant les radiations de dettes sont ensuite soumises au Comité du Cabinet du Conseil du Trésor qui doit approuver la radiation des dettes plus importantes.

Le sénateur Haidasz: Le montant des créances non recouvrables a-t-il augmenté ou diminué au cours des dix dernières années?

[Text]

Mr. McCrindell: I wish I could give you precise information on that, but our information collection methods have improved recently, and so have our methods of collecting.

We have been much more active in recent years because of the importance of revenue in contributing to deficit reduction in controlling, monitoring and ensuring that our performance is improving.

We can say that we have evidence over the past two or three years that we are doing a much better job in reducing delinquencies, the number of days outstanding of debts and, in fact, trying to collect debts which might previously have been considered uncollectable.

One of the reasons we have suggested private collection agencies might be used in certain circumstances was to reduce the amount of money that is designated as "uncollectable".

Senator Haidasz: What fees are you charged by collection agencies? How does that work?

Mr. McCrindell: Basically, we put out a request for a proposal to all collection agencies across Canada. We ask them to submit bids on what would be the appropriate fee for different circumstances.

The general level would be approximately 25 per cent of what they collect. So, for every \$10 we pay we increase government revenues by \$40. However, there are some flexible arrangements within that policy. For example, a collection agency within the standing offer agreement we have now could arrive, for certain classes of receivables, at a percentage which is less than 25 per cent, because obviously the nature of the collection business—and I guess the gentleman who will be appearing before the committee shortly can speak on this better than I—some debts are easier to collect, and the debt collection agency, if it is willing to negotiate on that basis, could say "For this class of debt we will only charge you 15 per cent."

Our policy does not preclude the fee going down. We simply say that they cannot charge more than 25 per cent.

Senator Haidasz: What is the scope of the powers that you give these collection agencies? Do they have to follow certain rules? I suppose you do not employ mafia people who break bones, but are there certain rules they should follow?

Mr. McCrindell: In fact, you have raised a point which caused the most internal debate within the government on using such agencies, but, again, I would refer to the controls which we have put on collection agencies and to the two gentlemen who will be appearing before the committee after us.

A collection agency must operate within provincial legislation, and there are rigid provincial laws stating that they cannot go after elderly people with a baseball bat to force a collection.

The federal government has laid down strict guidelines in the request for proposal in the standing offer agreement. In addition we have put out a policy to all departments and agencies in which we emphasize, in a covering letter and also in printed guidelines, strict rules, which would not in any way

[Traduction]

M. McCrindell: J'aimerais pouvoir vous donner une réponse précise à ce sujet, mais nos renseignements sur nos méthodes de recouvrement se sont améliorés récemment ainsi que nos méthodes elles-mêmes.

Parce qu'il est important de réduire le déficit, nous avons attaché beaucoup plus d'importance au cours des dernières années au recouvrement des créances. Nous avons veillé à ce que la situation s'améliore.

Depuis deux ou trois ans, nous réussissons beaucoup mieux à réduire les défauts de paiement et les retards dans les paiements et à recouvrer les créances qu'on aurait jugées non recouvrables autrefois.

Nous avons proposé dans certains cas d'avoir recours aux agences de recouvrement privées pour réduire le nombre des créances non recouvrables.

Le sénateur Haidasz: Quel tarif demandent les agences de recouvrement? Comment procédez-vous?

M. McCrindell: Nous lançons un appel d'offres à toutes les agences de recouvrement du Canada. Nous leur demandons de présenter des soumissions en fonction de chaque cas.

Elles demandent d'habitude 25 p. 100 du montant recouvré. Chaque 10 \$ que nous dépensons rapporte donc 40 \$ au gouvernement. Le tarif demandé varie en fonction de ce principe. Pour certaines créances, une agence peut accepter moins de 25 p. 100. Le Comité en apprendra davantage à ce sujet du témoin qu'il accueillera bientôt. Comme certaines dettes sont plus faciles à recouvrer que d'autres, une agence peut être prête à accepter 15 p. 100 par exemple.

Nous ne nous opposons pas à ce que le tarif diminue. Nous refusons seulement de payer plus de 25 p. 100.

Le sénateur Haidasz: Quel est l'étendue des pouvoirs que vous accordez à ces agences de recouvrement? Doivent-elles suivre certaines règles? Je suis sûr que vous ne recrutez pas des tortionnaires, mais quelles sont les règles que les agences doivent suivre?

M. McCrindell: Vous soulevez le point qui a suscité la plus grande controverse au sein du gouvernement. Nous avons imposé certaines règles à ces agences et les deux personnes qui comparaitront devant vous après nous pourront vous en dire plus long à ce sujet.

Les agences de recouvrement doivent respecter les lois provinciales qui interdisent aux agences d'utiliser la force pour recouvrer une créance.

Dans son appel d'offres, le gouvernement fédéral a fixé des règles très strictes. Nous avons aussi transmis des lignes directrices très strictes aux ministères et aux organismes gouvernementaux et nous ne voudrions certainement pas que le gouvernement oublie ses responsabilités en matière de justice,

[Text]

cause a government to violate its other responsibilities for humanitarian conduct, justice and equity and would not jeopardize any socio-economic objectives of the government.

Furthermore, we rely upon the departments themselves to use their judgment as to the kind of debts that they would put in the hands of a private collection agency. In fact, we lay out particular instances where, in no circumstances, should these particular debts be handed over to a collection agency.

Senator Haidasz: Do you give these collection agencies a lot of confidential information such as RCMP files or other files? How much do you disclose about the debtors?

Mr. McCrindell: Essentially, we give only the information such as name, the address, the type of debt and the amount involved. The other information such as you are talking about would not be disclosed because we would not see that that would be necessary to the collection agencies in collecting the money.

Senator Haidasz: Do you allow these collection agencies to go to, say, the Cayman Islands or Uruguay or somewhere else to collect? Is there any agreement between the Government of Canada and other governments to facilitate collection from people who reside outside of Canada?

Mr. McCrindell: I cannot give you any examples. We are fairly new in the game and we are trying to work closely with the departments who decide to use private collection agencies as to what sort of debts they are putting in their hands, so I can only speculate in answering that.

Senator Haidasz: Am I correct in presuming that extradition treaties only concern criminal activity and do not have any bearing on debt collection?

Mr. McCrindell: If it is a debt that is presently under investigation because of something illegal or fraudulent, then the government itself would be handling it, it would not be turned over to the collection agencies.

The Chairman: Senator Haidasz, we have with us this morning the vice-president of a collection agency. Perhaps he would like to say a few words on that subject. Do you want him to intervene at this time?

Senator Haidasz: I have one more question of the witness. Do you have figures concerning instances where the government owes Canadians money?

Mr. McCrindell: Yes, of course, in fact, I would say quite confidently that our accounts payable control has traditionally been excellent and has been almost since the government was ever formed. We are very thorough about the fact that we know who we owe money to and we have a high degree of performance in paying our debts.

Senator Haidasz: What can you do about a Canadian citizen who has been owed money by the federal government for say, seven to ten years? I know of such a case.

[Traduction]

d'équité et de compassion et nous ne souhaitons pas entraver les objectifs socio-économiques du gouvernement.

En outre, nous demandons aux ministères de faire preuve de jugement pour décider du genre de créances dont ils confient le recouvrement à des agences. Nous avons même précisé les cas où ils ne peuvent absolument pas recourir à leurs services.

Le sénateur Haidasz: Donnez-vous à ces agences de recouvrement beaucoup de renseignements confidentiels comme des dossiers de la GRC ou d'autres dossiers? Quels renseignements divulguez-vous au sujet des débiteurs?

M. McCrindell: Essentiellement, nous ne donnons que des renseignements comme le nom, l'adresse, le genre de dette et le montant. Les autres renseignements dont vous parlez ne seraient pas divulgués parce que nous ne pensons pas qu'ils soient d'une quelconque utilité aux agences de recouvrement pour percevoir l'argent.

Le sénateur Haidasz: Permettez-vous à ces agences de recouvrement d'aller, par exemple, aux îles Caïmans ou en Uruguay ou ailleurs pour percevoir les dettes? Y a-t-il des ententes entre le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements pour faciliter la perception des dettes auprès des personnes qui résident en dehors du Canada?

M. McCrindell: Je ne peux pas vous donner d'exemples. Nous sommes un peu novices en ce domaine et nous essayons de travailler en étroite collaboration avec les ministères qui décident de recourir à des agences de recouvrement pour savoir quel genre de dettes ils font ainsi recouvrer, de sorte que je ne suis pas vraiment en mesure de vous donner une réponse précise.

Le sénateur Haidasz: Je présume que les traités d'extradition ne s'appliquent qu'aux actes criminels et qu'ils n'ont aucun effet sur le recouvrement des dettes?

M. McCrindell: S'il s'agit d'une dette faisant l'objet d'une enquête à cause de quelque chose d'illégal ou de frauduleux, le gouvernement s'en occupera lui-même et n'en confiera pas la perception à des agences de recouvrement.

Le président: Sénateur Haidasz, nous avons avec nous ce matin le vice-président d'une agence de recouvrement. Il aurait peut-être quelques mots à dire à ce sujet. Voulez-vous qu'il prenne la parole maintenant?

Le sénateur Haidasz: J'ai une autre question à poser au témoin. Avez-vous des chiffres sur les dettes du gouvernement envers des Canadiens?

M. McCrindell: Oui, bien sûr. En fait, je suis bien placé pour vous dire que nous avons toujours eu d'excellents systèmes de comptabilisation des comptes créditeurs et cela, presque depuis la constitution de l'administration fédérale. Nous sommes très consciencieux; nous savons à qui nous devons de l'argent et le gouvernement est un bon payeur.

Le sénateur Haidasz: Que pouvez-vous faire pour un citoyen canadien auquel le gouvernement fédéral doit de l'argent depuis par exemple sept à dix ans? Je connais un cas de ce genre.

[Text]

Mr. McCrindell: I wish you would bring it to the attention of the Office of the Comptroller General so we can pursue it for you.

Senator Haidasz: I will bring it to you this afternoon.

I have one more general question before we move on to the witness from the collection agencies. I have received some complaints from poor people such as widows and people on welfare who are asked by, say, the Department of Health and Welfare saying that the government has overpaid them so many hundreds or thousands of dollars and they demand that, say, \$800 or so be paid. They may even state that they will deduct \$100 a month from payments made to these people. Why should a Canadian citizen such as a poor woman on welfare be penalized for someone else's mistake? She does not have the \$1,000 to pay back.

Mr. McCrindell: Basically, again our guidelines are quite clear that you do not try to collect money without a proper appreciation of the financial circumstances of the person involved.

Senator Haidasz: But the government knows the woman is on welfare or is a senior citizen who has no income other than old age pension and payments under the Canada Pension Plan.

Mr. McCrindell: Depending on the circumstances, they would either do it by way of instalments over a long period of time which would not in any way prevent that particular citizen from living reasonably well. Alternatively, if after a certain amount of time it were determined that it was not a fair case to pursue, then that may be identified as uncollectable.

There is a certain amount of judgement involved because almost everyone we go after to pay money will tell us that they have difficulties. The departmental officials are expected to function in a responsible manner on behalf of both the need to collect debts that are owed and the system of justice and the socio-economic objectives of the government.

Senator Haidasz: Some people owe the Canadian government millions of dollars and you do not collect successfully but you do go after a poor widow that owes you \$500. She did not steal or borrow the money, she received the money because a mistake was made by someone in a government department.

Mr. McCrindell: We would be interested in these individual cases but the best thing is to raise it with the minister responsible for that particular program, say, the Minister of Health and Welfare or Veterans Affairs or whoever.

From our point of view, if you were to read our policy circulars and our chapter on collections in the guide on financial administration you will see that we do put quite a lot of emphasis on the fact that you collect on the basis of the ability

[Traduction]

M. McCrindell: J'aimerais bien que vous en fassiez part au Bureau du Contrôleur général de façon que nous puissions faire quelques chose.

Le sénateur Haidasz: Je vous donnerai les renseignements nécessaires cet après-midi.

J'ai une autre question d'ordre plus général à poser avant que nous ne commencions à interroger le témoin représentant les agences de recouvrement. Certaines personnes défavorisées, comme des veuves et des bénéficiaires de l'aide sociale, se sont plaintes auprès de moi parce que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, par exemple, leur avait dit que le gouvernement leur avait accordé un trop-payé de tant de centaines ou de milliers de dollars et qu'on exigeait d'eux le remboursement de, disons, 800 \$. On leur dit même parfois que l'on déduira 100 \$ par mois des paiements qu'on leur accorde. Pourquoi un citoyen, par exemple une bénéficiaire de l'aide sociale, devrait-il être pénalisé pour l'erreur de quelqu'un d'autre? Ces gens-là n'ont pas 1 000 \$ pour rembourser le gouvernement.

M. McCrindell: Essentiellement, je le répète, nos directives sont très claires. Il n'est pas question d'essayer de percevoir de l'argent sans avoir une bonne idée de la situation financière de l'intéressé.

Le sénateur Haidasz: Mais le gouvernement sait bien qu'il s'agit d'une bénéficiaire de l'aide sociale ou d'une personne âgée qui n'a d'autres revenus que les prestations de sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.

M. McCrindell: Selon les circonstances, on peut décider d'échelonner les remboursements sur une longue période de façon que l'intéressé puisse continuer à vivre raisonnablement bien. Par contre, si après coup on se rend compte qu'il est pas injuste d'exiger un remboursement, on peut renoncer à percevoir la dette en question.

Il faut dans une certaine mesure faire preuve de jugement parce que presque toutes les personnes auxquelles nous demandons un remboursement nous dirons qu'elles ont des problèmes d'argent. On s'attend des fonctionnaires qu'ils adoptent une attitude responsable et qu'ils sachent faire la part des choses entre la nécessité de percevoir les créances et la nécessité de respecter le système de justice et les objectifs socio-économiques du gouvernement.

Le sénateur Haidasz: Certaines personnes doivent au gouvernement du Canada des millions de dollars et vous n'arrivez pas à vous faire payer, mais vous vous en prenez à une pauvre veuve qui vous doit 500 \$. Elle n'a ni volé ni emprunté l'argent, elle l'a reçu à cause d'une erreur d'un fonctionnaire.

M. McCrindell: Ces cas individuels nous intéressent, mais la meilleure chose à faire est d'en parler au ministre responsable du programme, par exemple, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ou celui des Affaires des anciens combattants ou n'importe quel autre ministre compétent.

Pour ce qui nous concerne, si vous lisez nos circulaires et le chapitre sur la perception du guide d'administration financière, vous verrez que nous insistons fortement sur le fait que la perception doit être fondée sur l'aptitude à payer de la personne. Il n'est pas question d'exiger aveuglément un rembour-

[Text]

of the person to pay. You do not just collect blindly because a certain amount of money is owed.

Senator Kelly: Mr. Rayner, you referred in your presentation to revenue accrual accounting. I sense that you really do not feel that it is worth the effort; am I correct?

Mr. Rayner: Our view is, actually, to the contrary. We are looking quite carefully at the possibility of revenue accrual. What we were doing in the opening statement was making it clear that it is not an easy thing to do.

We have had conversations with colleagues from the U.S. government who attempted to do this some years ago with great difficulty. We are looking, particularly now, at the accrual of non-tax revenue because that's easier to measure.

At the present time we are also conscious of the fact that the government is going through a comprehensive tax reform process which may have quite a bearing on how one goes about estimating taxes receivable.

We are also conscious of the fact that, particularly in the corporate sector, the ability to project likely taxes receivable is very difficult, particularly, if the economy is at all volatile. The profits and losses go up and down and there are loss carry-forwards and carry-back provisions which make estimates very difficult. However, this is not to say it is impossible.

What we are doing now is looking at various methodologies by which one might do this.

What we were trying to do in our statement was to sound a note of caution and to indicate that it is not an easily solved problem. The Auditor General's study, for example, indicated quite a lot of user interest in revenue accrual information. We are going to look at that very carefully and work with the departments who are most affected by it, and form a judgement which we will present to ministers in terms of action to either introduce revenue accrual or, indeed, conclude that it is too expensive. One of the issues may be, simply, the cost of maintaining the systems necessary to keep up to date accrual accounts.

Senator Kelly: When you were Deputy Auditor General, was this matter under consideration or did this happen subsequent to the time that you were with the Auditor General's office.

Mr. Rayner: It has arisen most recently because of the work the Auditor General's office did over the last few years on the Federal Government Reporting Study. It is more of a recent issue.

We did, in fact, do some very preliminary research years ago while I was there on whether this was something to consider, and we recognized that a lot more research was required. That research has now occurred but only over the last two years.

[Traduction]

sement tout simplement parce qu'on doit de l'argent au gouvernement.

Le sénateur Kelly: Monsieur Rayner, vous avez parlé dans votre déclaration préliminaire de la comptabilisation des recettes au moyen du système de l'exercice. J'ai l'impression que vous ne croyez pas vraiment que le jeu en vaut la chandelle; ai-je tort?

M. Rayner: En fait, nous croyons exactement le contraire. Nous envisageons sérieusement la possibilité d'adopter le système de l'exercice. Ce que nous avons dit dans notre déclaration préliminaire, c'était que cela n'était pas facile à faire.

Nous avons eu des entretiens avec des collègues du gouvernement américain qui essaient de le faire depuis quelques années et qui ont beaucoup de mal. Nous envisageons en particulier d'adopter le système de l'exercice pour la comptabilisation des recettes non fiscales parce qu'elles sont plus faciles à mesurer.

Actuellement, nous sommes en outre conscients du fait que le gouvernement est en train de procéder à une vaste réforme du régime fiscal qui pourrait avoir des répercussions importantes sur la façon d'estimer les impôts à recevoir.

Nous savons également très bien que, en particulier dans le secteur des sociétés, il est très difficile de projeter le montant probable des impôts à percevoir, surtout quand l'économie est instable. Les bénéfices et les pertes montent et descendent et les dispositions de reports en aval ou en amont rendent très difficile le calcul d'estimations. Cela ne veut cependant pas dire que c'est impossible.

Nous sommes actuellement en train d'étudier les diverses méthodes possibles.

Dans notre déclaration préliminaire, nous voulions inciter à la prudence et montrer que c'est un problème qui n'est pas facile à résoudre. Par exemple, l'étude effectuée par le Vérificateur général révèle qu'un bon nombre d'utilisateurs aimeraient avoir des données sur les recettes comptabilisées au moyen du système de l'exercice. Nous allons étudier la question de très près en consultant les ministères qui sont le plus touchés et nous soumettrons ensuite nos conclusions aux ministres; soit nous recommanderons l'adoption du système de l'exercice pour la comptabilisation des recettes soit, nous concluons que c'est en fait trop coûteux. La question peut dépendre tout simplement du coût des systèmes nécessaires à la tenue de comptes à jour d'après le système de l'exercice.

Le sénateur Kelly: Cette question était-elle déjà à l'étude au moment où vous étiez sous-vérificateur général ou n'a-t-on commencé à l'envisager qu'après votre départ?

M. Rayner: La question a été soulevée très récemment à cause des travaux réalisés ces dernières années par le Bureau du Vérificateur général pour l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. C'est une question très récente.

En fait, nous avons effectivement effectué certaines recherches préliminaires il y a quelques années quand j'étais là. Nous cherchions à savoir s'il y avait lieu d'envisager l'adoption de cette méthode et nous nous sommes rendu compte qu'il était

[Text]

Senator Kelly: One of the threads that underlies the questions that Senator Stewart and I asked you and the Auditor General is that you fellows have the most marvellous capacity to pass things back and forth and never really change anything. It is quite remarkable. I think we are sensing a bit more of that now. I am not saying that critically, I am saying it with real admiration.

Mr. Rayner: May I comment, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, certainly.

Mr. Rayner: If I may, Senator Kelly, refer to passing things back and forth. I think the record shows that over the last 10 years a number of issues raised by the Auditor General have, indeed, been researched, implemented and changed as a result of activities of the office of the Comptroller General. I would emphasize that a good deal of progress has been made. I say that from the perspective of someone who was auditing 10 years ago and who is now looking at what has been achieved over the past 10 years, and I see significant changes, many of them in response to recommendations of the Auditor General, and others simply initiated within the management structure of the government itself; and many of them initiated in the financial management area obviously by my own office. Although I appreciate that the system is large, complex and sometimes confusing, I do want to urge you to consider that there has been a significant improvement over time and there continues to be—as I think we can say in this area of receivables and cash management.

Senator Kelly: I guess the area that we cannot discuss today is the one where we always come back to this matter of accounting for tax expenditures. Everyone agrees that it is a marvellous idea, but no one really wants to get at it. I sense that we have a few of these around. However, that is for another day.

On page 4 you talk about an active role and encouraging departments to improve their debt collection performance. I guess this is for one of your colleagues. I am wondering how you do that. Do you look at a whole bunch of things? However, that is a staff responsibility. Beyond saying to a ministry "You are not doing so well, fellows", what do you do if they continue to not do so well?

Mr. Rayner: Mr. Chairman, if I may, I will refer the question to Mr. McCrindell, who on a day-to-day basis is directly looking at this specific set of questions.

Mr. McCrindell: You have described very well, Senator Kelly, what we do. We do look at the number of days outstanding of receivables, how they did last year versus this year; how they did this quarter versus the previous quarter, and so on. I guess the only incentive which departments have to do better is that we are watching them, that we are commenting, and we are also putting together consolidated reports of

[Traduction]

nécessaire de faire des recherches beaucoup plus poussées. Ces recherches ont été effectuées, mais seulement depuis deux ans.

Le sénateur Kelly: Ce qui explique en partie les questions que le sénateur Stewart et moi-même vous avons posées ainsi qu'au Vérificateur général, c'est que vous avez une capacité prodigieuse à vous renvoyer la balle sans jamais en fait vraiment changer quoi que ce soit. C'est assez remarquable. Je crois que cette impression est encore plus vive maintenant. Ne prenez ces remarques en mauvaise part, je le dit avec une réelle admiration.

M. Rayner: Puis-je répondre, monsieur le président?

Le président: Oui, certainement.

M. Rayner: Si je puis me permettre, sénateur Kelly, j'aimerais parler de cette question de nous renvoyer la balle. D'après moi, l'expérience montre que, depuis dix ans, un certain nombre de questions soulevées par le Vérificateur général ont fait l'objet de travaux de recherche, et que des modifications ont été apportées à la suite des activités du Bureau du Contrôleur général. Je tiens à faire remarquer que beaucoup de progrès ont été réalisés. Je parle en tant que personne qui faisait de la vérification il y a dix ans et qui est maintenant en position d'évaluer ce qui a été réalisé depuis dix ans. J'observe qu'il y a eu des changements importants, beaucoup à la suite de recommandations du Vérificateur général, d'autres tout simplement sur l'impulsion des administrateurs eux-mêmes et d'autres encore, nombreux, dans le domaine de la gestion financière, dont mon bureau est manifestement à l'origine. Je me rends bien compte que le système est vaste, complexe et parfois difficile à comprendre, mais je vous demande instamment d'admettre qu'il y a eu d'importantes améliorations avec le temps et qu'il continue d'y en avoir—et notamment je pense dans le domaine des comptes débiteurs et de la gestion de l'encaisse.

Le sénateur Kelly: Je suppose que nous ne pouvons débattre aujourd'hui de la question à laquelle nous revenons toujours, c'est-à-dire la comptabilisation des dépenses fiscales. Tout le monde convient que c'est une idée merveilleuse mais personne ne veut vraiment s'y mettre. J'ai l'impression qu'il y en a pas mal. Cependant, ce sera pour une autre fois.

À la page 4, vous parlez d'un rôle actif et vous dites que vous encouragez les ministères à améliorer le recouvrement des créances. Je suppose que ma question doit s'adresser à un de vos collègues. Je me demande comment vous vous y prenez. Étudiez-vous toutes sortes de choses? Cependant, c'est une responsabilité fonctionnelle. Outre de dire à un ministère: «Vous ne vous débrouillez pas très bien, les gars», que faites-vous si la situation ne s'améliore pas?

M. Rayner: Monsieur le président, si vous le permettez, je laisserai à M. McCrindell le soin de répondre car il s'occupe directement de ces questions.

M. McCrindell: Vous avez bien décrit ce que nous faisons, sénateur Kelly. Nous étudions le délai de recouvrement des créances et nous faisons des comparaisons d'année en année, de trimestre en trimestre, etc. Je suppose que la seule chose qui pousse les ministères à améliorer la perception des créances est le fait que nous les surveillons, que nous commentons leurs résultats et que nous établissons aussi des appréciations de ren-

[Text]

performance. I believe your question was that if they are not doing well enough, what is available to us in the way of forcing them to do better?

Senator Kelly: Yes; what do you do? To whom do you report that?

Mr. McCrindell: I will let Mr. Macdonald speak to that.

Mr. J.A. Macdonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch, Treasury Board of Canada: I suspect that when that would happen—and it has not yet happened—Mr. McCrindell would come to me and we would go off and have a chat with the senior financial officer in the department regarding his performance. I suppose that if it continued to be unsatisfactory, it could be brought to Mr. Rayner's attention and taken up with the deputy head. Basically the financial officers understand that there is to be an accountability to us for performing in accordance with the policies that we set; but that occasion has not yet arisen.

Mr. Rayner: May I supplement that by saying that in an extreme case, where we found that a department was failing to comply with policy, or failing to adequately achieve collection in this particular instance, we would draw that matter to the attention of the President of the Treasury Board and the Treasury Board, which may, in its wisdom, impose sanctions on the department by withdrawing certain delegated authorities in this area; and, theoretically, in extreme cases, imposing a management regime on the department, or perhaps sending Treasury Board officers to manage that part of the department. It could go that far, and indeed has on occasion.

Senator Kelly: So that eventuality is contemplated.

Mr. Rayner: I would like to add that the office of the Comptroller General, along with other central agencies, contributes annually to the appraisal of individual deputy ministers. Those are the appraisals on which their future careers are based, and their incomes are based. It is quite a careful process. We review the financial management performance, audit and evaluation performance of the various departments of the Government of Canada, and the role played in those activities by the deputy ministers. We comment on that formally to the group of officials who advise the Prime Minister on performance of deputy ministers. That is part of a process that does encourage departmental management teams and their deputies to indeed comply with the central agency's policies about which we have been talking.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I get the impression that the Comptroller General operates as a confidential management consultant to the Treasury Board. You do not issue a public report comparable to the Auditor General's report?

Mr. Rayner: No, senator. The deputy minister reports to the President of the Treasury Board. His base function is to advise the President of the Treasury Board and the board on the policies and procedures that the board should promulgate to departments in terms of how they manage financially, how they do internal audit, program evaluations, and so on.

[Traduction]

dement consolidées. Je suppose que vous voulez savoir quels sont les mécanismes dont nous disposons pour les forcer à s'améliorer si leur rendement laisse à désirer?

Le sénateur Kelly: Oui, que faites-vous? A qui signalez-vous cela?

M. McCrindell: Je laisserai M. Macdonald répondre à cette question.

M. J. A. Macdonald, Sous-contrôleur général, Direction de l'élaboration des politiques, Conseil du Trésor du Canada: Je suppose que si cela se produisait—et cela n'est pas encore arrivé—M. McCrindell communiquerait avec moi et nous aurions un entretien avec le fonctionnaire principal chargé des finances du ministère au sujet de son rendement. Je suppose que si les problèmes persistaient, le cas pourrait être porté à l'attention de M. Rayner et du sous-ministre. Les fonctionnaires responsables des finances savent qu'ils doivent nous rendre compte de la façon dont ils appliquent les politiques que nous établissons; mais cela ne s'est jamais produit.

M. Rayner: Puis-je ajouter que dans les cas extrêmes, si nous découvrons qu'un ministère ne respecte pas la politique, ou qu'il ne s'acquitte pas bien de la perception des comptes débiteurs, pour revenir à notre exemple, nous en informerions le président du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor qui pourrait, s'il le juge bon, imposer des sanctions au ministère en lui retirant certains pouvoirs délégués dans ce domaine; en théorie, dans les cas extrêmes, le Conseil du Trésor pourrait imposer un régime de gestion au Ministère ou même charger ses propres fonctionnaires de l'administration de cette partie du ministère. Cela peut aller aussi loin que cela et la situation s'est déjà produite.

Le sénateur Kelly: On envisage donc cette éventualité.

M. Rayner: Je voudrais ajouter que le Bureau du contrôleur général, de même que les autres organismes centraux, contribue tous les ans à l'évaluation des sous-ministres. Or, c'est sur ces évaluations que leur carrière future et leurs salaires sont fondés. C'est un processus très délicat. Nous étudions la gestion financière, la vérification et l'évaluation du rendement des divers ministères du gouvernement du Canada, ainsi que le rôle des sous-ministres en la matière. Nous soumettons un rapport en bonne et due forme à ce sujet au groupe de fonctionnaires qui conseillent le Premier ministre sur le rendement des sous-ministres. Cela fait partie d'un processus qui incite les équipes de gestion des ministères et les sous-ministres à respecter les politiques de l'organisme central dont nous avons parlé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai l'impression que le Contrôleur général fait office d'expert-conseil en gestion confidentiel pour le compte du Conseil du Trésor. Vous ne publiez pas de rapport public comparable à celui du Vérificateur général.

M. Rayner: Non, sénateur. Le sous-ministre fait rapport au président du Conseil du Trésor. Sa fonction essentielle consiste à conseiller le président du Conseil du Trésor et le Conseil sur les politiques et procédures que le Conseil doit imposer aux ministères en ce qui concerne la gestion financière, les vérifications internes, les évaluations de programmes et le reste.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How does Parliament decide that you are doing your job adequately?

Mr. Rayner: How does Parliament decide? I suppose it would be through the function of reviewing reports of the Auditor General which comment on financial management, audit and evaluation; meeting me in parliamentary committees and forming a judgment as to whether or not we are in a position adequately to respond to your concerns and questions; examining the public accounts of Canada which are produced under our direction; examining the part III Estimates documents which are produced under our overall co-ordination.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not want to suggest that I am suspicious of the present occupants of those offices, but we know what can happen in a large private company. We can get a group of people who are good pals and do not want to cause any trouble to their good friends, and who certainly think that So and So should not be penalized if he is eligible on other grounds for promotion. So the whole thing goes along swimmingly—perhaps not disastrously but certainly not as good as it might be. In the organization arrangement which you are outlining, I see no assurance of outside scrutiny, surveillance, other than that of the Auditor General. Does the Auditor General audit your operation directly?

Mr. Rayner: Senator, the Auditor General certainly can audit my operation directly and does indeed conduct many investigations in the organization, particularly in relation to the various policies that we co-ordinate. To my knowledge he has never conducted one of his comprehensive audits of the whole Office of the Comptroller General, but rather is dealing with the Office on specific areas of interest that relate to other auditing work that he is doing. But I can assure you that the Comptroller General and his staff have a real sense of accountability arising from the audit activities of the Auditor General.

I would like to correct an impression which I believe you have. Although the Comptroller General's primary focus is on ensuring a good management control framework in the areas about which I have talked, we do conduct, through liaison activities with departments, a watching brief on their activities, and we try to satisfy ourselves that indeed they are doing good internal auditing, good financial management, good program evaluation. If, somehow, in the way that I have communicated, you have a sense of a paper tiger, then I suggest that that is not a fair representation of the Office. It is a small group attempting to serve Treasury Board by providing the framework, the standards, within which people manage in this government, and providing functional direction and leadership to the literally thousands of people out in the departments doing financial management, audit and evaluation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely this kind of job—the job that you say is that of the Comptroller

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Comment le Parlement peut-il évaluer si vous faites votre travail convenablement?

M. Rayner: Comment? Je suppose qu'il le ferait en consultant les rapports du Vérificateur général qui contiennent des observations sur la gestion financière, les vérifications et l'évaluation; en me rencontrant dans des comités parlementaires et en jugeant si nous sommes en mesure de répondre à vos questions et à vos préoccupations; en examinant les Comptes publics du Canada qui sont produits sous notre direction; en étudiant la partie III du Budget que nous coordonnons.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas du tout laisser entendre que je doute des personnes qui occupent ces fonctions actuellement, mais nous savons ce qui peut se produire dans une grosse société privée. Il peut y avoir un groupe de gens qui sont bons copains et qui ne veulent pas causer d'ennuis à leurs bons amis et qui pensent que un tel ne doit pas être pénalisé s'il peut par ailleurs obtenir une promotion. On évite donc de faire des remous—ce qui n'a peut-être pas de conséquences désastreuses, mais qui ne garantit certainement pas la meilleure gestion possible. Dans la structure dont vous venez de nous donner un aperçu, je ne vois aucune garantie d'une étude ou d'un examen de l'extérieur autre que celui du Vérificateur général. Le Vérificateur général effectue-t-il des vérifications directes de votre bureau?

M. Rayner: Sénateur, le Vérificateur général peut certainement vérifier mes opérations directement et il effectue effectivement de nombreuses études de notre organisation, particulièrement en ce qui concerne les diverses politiques dont nous coordonnons l'application. À ma connaissance, il n'a jamais effectué de vérification intégrée du Bureau du Contrôleur général, mais il s'intéresse au Bureau au sujet de questions précises liées à d'autres travaux de vérification qu'il effectue. Je peux cependant vous assurer que le Contrôleur général et son personnel ont véritablement le sens de l'obligation de rendre compte qui découle des activités de vérification du Vérificateur général.

J'aimerais corriger une impression que vous semblez avoir. Bien que le Contrôleur général cherche principalement à assurer un bon contrôle de la gestion dans les domaines dont nous avons parlé, nous surveillons les activités des ministères, grâce à des programmes de liaison avec eux, et nous essayons de nous assurer qu'ils s'acquittent convenablement de leurs responsabilités de vérification interne, de saine gestion financière, et d'évaluation des programmes. Si je vous ai donné de quelque façon que ce soit l'impression que nous ne sommes qu'un tigre de papier, je dirais que votre impression est fautive. Le Bureau du Contrôleur général est un petit groupe qui s'efforce de servir le Conseil du Trésor en offrant le cadre et les normes à l'intérieur desquelles les personnes gèrent le gouvernement, ainsi que des directives aux milliers de personnes qui, dans les ministères, sont chargées de la gestion financière, de la vérification et de l'évaluation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce genre de travail—les responsabilités dont vous dites qu'elles appartiennent au Contrôleur général—était sûrement effectué par

[Text]

General—was done by someone or some division in Treasury Board before the Comptroller General was re-established.

Mr. Rayner: Yes, senator. There was a branch of the Treasury Board Secretariat known as the Financial Administration Branch, that was concerned with both the financial administration and internal audit aspects of the current mandate of the Comptroller General. In addition, there was another part of the Treasury Board that was concerned with program evaluation; and, at the time the office of the Comptroller General was created, those separate units were brought together into a new department.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in thinking that when it is decided that outside collection agencies should be engaged the contract is actually made by the department concerned, rather than the Comptroller General, and that you are simply urging the department on?

Mr. McCrindell: We have what is called a standing offer agreement. It is a sort of general procurement authority for the government which facilitates the making of the contract. Each department, as you correctly stated, decides whether or not they are going to use a collection agency and, if so, they make an individual procurement contract with that particular agency. The standing offer agreement in this case was put into effect because it was decided to tender it nation wide to select the best three of all the collection agencies in terms of how effectively they met government guidelines decreed in our particular proposal.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Sometime back, the Department of National Revenue got itself into very hot water with regard to collections. Was that episode helpful to you in shaping your guidelines?

Mr. Macdonald: It certainly influenced our concern for socio-economic objectives and the degree of rigor with which one pursued collections. You should understand that there was a fair amount of nervousness about an enhanced collection agency procedure. The Government of Canada has been using collection agencies for some time. What is new is the policy announcement that we put out that said to departments, "Look, after a certain specified number of days, if you have not been able to collect, you should turn it over to the collection agency and let them attempt to collect, unless there are good and valid reasons—such as inability to pay, humanitarian reasons, what have you—and they simply cannot. We put out a policy that basically directs departments to go ahead if it is felt that it is in their interests and wise to do so. That enables us to avoid cases of collections where everybody would agree it is inappropriate. Just as a footnote, Revenue Canada does its own collection and does not and has not to date used collection agencies.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In terms of the money that is covered by collection, what percentage is contracted out?

[Traduction]

quelqu'un ou par une division du Conseil du Trésor avant que le Bureau du Contrôleur général ne soit reconstituée.

M. Rayner: Oui, sénateur. Il y avait une direction au Secrétariat du Conseil du Trésor, appelée la Direction générale de l'administration financière, qui s'intéressait à la fois à l'administration financière et à la vérification interne qui relèvent maintenant du mandat du Contrôleur général. En outre, une partie du Conseil du Trésor s'occupait de l'évaluation des programmes. Au moment où le Bureau du Contrôleur général a été créé, ces deux services ont été transférés au nouveau ministère.

Le sénateur Stewart: Lorsqu'on décide d'avoir recours à une agence de perception de l'extérieur, n'est-ce pas en fait le ministère concerné, et non le Contrôleur général, qui conclut le marché, et votre rôle ne se borne-t-il pas à encourager le ministère à le faire?

M. McCrindell: Nous avons ce que nous appelons un accord d'offre permanente. Il s'agit d'une autorisation générale d'achat de services qui facilite la passation d'un marché. C'est chaque ministère, comme vous l'avez bien dit, qui prend la décision de recourir ou non à une agence de perception; le ministère qui prend cette décision conclut lui-même un marché de service avec une agence. Dans ce cas-ci, un accord d'offre permanente a été conclu parce qu'il a été décidé de lancer des appels d'offres dans tout le pays afin de choisir les trois agences de perception qui pourraient le mieux appliquer les lignes directrices du gouvernement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a un certain temps, le ministère du Revenu s'est trouvé dans un véritable guêpier, à cause de la perception des créances. En avez-vous tenu compte en élaborant vos lignes directrices?

M. Macdonald: Cela nous a certes fait réfléchir sur les objectifs socio-économiques du gouvernement et sur la vigueur qu'il convenait d'appliquer à la perception. Vous comprendrez qu'une procédure plus sévère de perception suscitait une certaine nervosité. Le gouvernement du Canada a recours aux agences de recouvrement depuis un certain temps déjà. Le fait nouveau est que nous avons énoncé une politique dans laquelle nous disons aux ministères: «Après un nombre donné de jours, si vous n'avez pas réussi à percevoir les sommes qui vous sont dues, vous devriez confier ces comptes débiteurs à une agence de recouvrement, à moins qu'il existe de bonnes raisons de ne pas le faire, par exemple pour des motifs d'ordre humanitaire, parce que la personne est insolvable, et le reste. Nous avons formulé une politique dans laquelle fondamentalement, nous demandons aux ministères de prendre une telle mesure s'il cela est dans leur intérêt et s'il est sage de le faire. Cela nous permet d'éviter de percevoir des comptes débiteurs quand, de l'avis général, il ne convient pas de le faire. J'aimerais souligner en passant que le ministère du Revenu perçoit lui-même les sommes qui lui sont dues et qu'il n'a jamais eu recours à des agences de recouvrement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En ce qui concerne les comptes débiteurs, quel pourcentage est confié aux agences de perception?

[Text]

Mr. Macdonald: At this point in time we have almost no experience on which to go. The policy was only put out very recently, and departments are only beginning the activity. This would be a better question for next year when we have a little more experience under our belts.

The Chairman: If there are no further questions, perhaps we could hear from Mr. Stevens.

Mr. G.R. Stevens, Executive Vice President, FCA International Limited: Mr. Chairman, I am hopeful that my remarks that I have written down—and I would be happy to leave with you copies of them—might answer some of the questions you may have. Happily, the Comptroller General's officials have been good enough to steal some of my remarks, or maybe I have stolen some of theirs.

First, I would like to give you a brief history of the company I represent. It is FCA International Limited, which was formerly the Financial Collection Agencies. We are a Canadian company founded in 1926 in Winnipeg by Joseph Lubotta, who is deceased. He and his brother joined together and built what was to become the largest and most successful collections organization in the world. Jack Lubotta is now Chairman of our Board of Directors and his son, Mark, is our President. The company is publicly held and is trading on the Montreal and Toronto stock exchanges and has been since 1966. We changed the company name from Financial Collections Agencies to FCA International about 10 years ago to more properly reflect the expansion of our activities to marketplaces outside Canada. The head office of our company is in Montreal where we are a totally centralized organization.

To describe the company I will do a little bit of advertising if I may be permitted. By most standards, FCA is the flagship of our industry. We operate more offices in the industry, receive more accounts for collection, collect more money, have a healthier balance sheet and more working capital. We achieve a better bottom line than anyone else in the industry anywhere in the world. We employ over 2000 people, of which 750 are based in Canada. We have a highly sophisticated computer operation with state of the art technologies with computer nodes established in Toronto, Edmonton, Philadelphia, Chicago and Los Angeles, as well as our head office in Montreal where it all comes together.

The Government of Canada first utilized the services of collections companies in 1968 when the Department of Finance employed FCA on an experimental basis to handle accounts emanating from delinquencies under the Canada Student Loans Program created in 1964 by an act of Parliament. Before the involvement of the private sector or collection companies, all the collections of delinquencies were handled by the lending institutions who had processed the loan to the students on behalf of the province, which loans were then guaranteed by the federal government. The effectiveness of that experiment with private collection routines in 1968 by the Department of Finance soon became evident. My recollection is that within two months the results achieved exceeded the returns of the previous three years.

[Traduction]

M. Macdonald: Nous n'avons pas encore de statistiques à ce sujet. La politique n'a été établie que récemment et les ministères ont à peine commencé à l'appliquer. Nous pourrions mieux répondre à votre question l'année prochaine.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, nous pourrions peut-être laisser la parole à M. Stevens.

M. G. R. Stevens, vice-président, FCA International Limited: Monsieur le président, j'espère que mon mémoire pourra répondre à certaines de vos questions. Je vous en laisserai copie avec plaisir si vous le désirez. Heureusement, les représentants du Contrôleur général ont déjà présenté certaines des observations que je voulais faire, ou c'est peut-être moi qui ai pris les leurs.

Tout d'abord, j'aimerais vous faire brièvement l'historique de la société que je représente. La FCA International Limited s'appelait auparavant Financial Collection Agencies. Il s'agit d'une société canadienne fondée en 1926, à Winnipeg, par Joseph Lubotta, maintenant décédé. M. Lubotta et son frère ont bâti ensemble une entreprise qui est devenue la plus importante et la plus efficace des agences de perception dans le monde. M. Jack Lubotta est maintenant président du conseil d'administration et son fils Mark est le président de la société. C'est une société ouverte dont les actions sont inscrites à la bourse de Montréal et à la bourse de Toronto, et cela depuis 1966. Il y a environ 10 ans, la société, qui s'appelait Financial Collections Agencies, a pris le nom de FCA International, afin de mieux refléter l'expansion de ses activités sur les marchés à l'extérieur du Canada. Le siège social de notre société est situé à Montréal où notre organisation est complètement centralisée.

Afin de décrire la société, je ferai un peu de publicité, si vous me le permettez. À bien des égards, FCA sert de norme dans notre domaine d'activité. C'est en effet FCA qui a le plus de bureaux, qui reçoit le plus de comptes à percevoir, qui perçoit le plus d'argent, qui affiche le meilleur bilan et qui dispose du plus important fonds de roulement. Nous avons un meilleur rendement que quiconque dans notre secteur, n'importe où dans le monde. Nous avons plus de 2 000 employés, dont 750 au Canada. Nos opérations sont très informatisées, à la fine pointe de la technologie, et notre siège social de Montréal est lié par ordinateur à nos bureaux de Toronto, d'Edmonton, de Philadelphie, de Chicago et de Los Angeles.

Le gouvernement du Canada a pour la première fois eu recours aux services des agences de perception en 1968, lorsque le ministère des Finances a demandé à FCA, à titre d'essai, de s'occuper des comptes en souffrance du Programme canadien de prêts aux étudiants, créé en 1964 par une loi du Parlement. Avant que le secteur privé ou les agences de recouvrement ne s'en mêlent, la perception des comptes en souffrance était faite par les institutions mêmes qui avaient consenti les prêts aux étudiants au nom des provinces, prêts qui étaient garantis par le gouvernement fédéral. On a vite constaté que l'expérience tentée en 1968 par le ministère des Finances avait été efficace. Si je ne me trompe pas les résultats obtenus après trois mois étaient de loin supérieurs à ceux qui avaient été obtenus au cours des trois années précédentes.

[Text]

A decision to change the collection procedures to use private collection agencies was ratified by Cabinet and the program was accelerated. Tenders to supply collection service to the student loan program were requested, and until about 1975, FCA was chosen by the government as their exclusive agency. Since then we have been joined by other firms in accordance with government policies to utilize as much of the private sector as possible—a decision that we understand, but needless to say, do not enjoy because we like others are striving to be a monopoly.

Over the course of time since the late 1960s, other government departments became aware of the success of the Canada Student Loan Program. They too sought approval from their ministers to experiment with the private sector collection techniques. I refer to such departments as Manpower and Immigration, Industry, Trade and Commerce, Finance re various departments they represented on farms, fisheries and others, and such agencies as the Atomic Energy Commission, Canada Post and Central Mortgage and Housing. In the general sense, recoveries by the private sector were achieved without fanfare or adverse political reaction. While it is a fact that the popularity poles concerning collections agencies differ somewhat from those enjoyed by the announcements of reductions in personal income tax, as was referred to earlier, the experience of the government departments in general suggest maximized results with a minimum of problems.

It may be appropriate at this time to mention that the collection industry in Canada, as well as in the United States, is highly regulated. All provinces have consumer rights legislation in place which guarantees fairness and good business ethics to the consumer public. The oft told stories of another era of harrassing tactics, brow beating collection men, early and late telephone calls, among others, are simply not the case in this day and age. Our company, and we are not unique, simply does not and never did engage in any activity which is or was illegal, amoral or unethical. I worked a collection desk, which I still feel is an honourable profession, and we just do not have the problem which seems to exist in the minds of the uninitiated.

The private sector credit grantors, such as the banks, the oil companies, the department stores, travel and entertainment card issuers, spend millions of dollars annually cultivating customers' goodwill and loyalty. They consider their collection programs involving collection agencies an extension of their credit department policies. They would no more tolerate improper collection procedures by us acting in their name or on their behalf than would the Government of Canada. We get complaints; there is no denying that fact, but we act on them promptly and we deal with them fairly. If we have erred—and we do—we accept our responsibilities quickly and honestly.

The collection agency has been employed by every provincial government in Canada, to some degree, as well as by most

[Traduction]

Le Cabinet a donc approuvé la décision de modifier les méthodes de perception pour faire appel aux agences de perception privées et le programme a été accéléré. Des appels d'offres ont donc été lancés afin que les créances du Programme de prêts aux étudiants soient recouvrées par des agences de perception et, jusqu'à 1975, le gouvernement a retenu, exclusivement, les services de FCA. Depuis lors, d'autres entreprises se sont jointes à la nôtre, conformément à la politique du gouvernement d'utiliser le plus possible d'entreprises privées, décision que nous comprenons, mais, est-il nécessaire de le dire, que nous n'apprécions guère puisque, comme tout le monde, nous cherchons à avoir un monopole.

Au fil des ans, c'est-à-dire depuis la fin des années 60, d'autres ministères ont eu vent des succès remportés par le Programme canadien de prêts aux étudiants. Ils ont eux-aussi demandé l'approbation de leurs ministres respectifs pour faire l'essai de la perception par le secteur privé. Je pense par exemple à Emploi et Immigration, à Industrie et Commerce, au ministère des Finances pour divers ministères dont il s'occupe relativement aux fermes, aux pêches et à d'autres questions, et à certaines sociétés comme la Commission de l'énergie atomique, Postes Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. En général, le secteur privé a réussi à percevoir les sommes dues sans fanfare et sans soulever un tollé politique. S'il est bien connu, comme on l'a souligné précédemment, que la cote de popularité des agences de perception est quelque peu différente de celle qui résulte de l'annonce d'une diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'expérience faite par les ministères semblait indiquer en général qu'ils avaient obtenu des résultats maximums tout en ayant à faire face à un minimum de problèmes.

Il convient de mentionner à ce moment-ci qu'au Canada, tout comme aux États-Unis, les agences de perception sont fortement réglementées. Toutes les provinces ont adopté des lois pour protéger les consommateurs et s'assurer qu'ils sont traités équitablement. Les histoires anciennes de tactiques de harcèlement et d'intimidation, comme, par exemple, des appels téléphoniques à des heures indues, font état de méthodes qui n'existent plus de nos jours. Notre agence, et nous ne sommes pas la seule, n'exerce pas et n'a jamais exercé d'activités illégales, amORAles ou malhonnêtes. Je dirige ce type d'entreprise et j'estime que c'est une profession honorable; nous n'avons pas les problèmes que semblent imaginer ceux qui ne connaissent pas le domaine.

Les établissements de crédit du secteur privé comme les banques, les compagnies pétrolières, les grands magasins et les compagnies de cartes de crédit, dépensent chaque année des millions de dollars pour s'assurer la clientèle et la loyauté des consommateurs. Ils estiment que leurs programmes de perception ne sont que le prolongement de leurs politiques de crédit. Pas plus que le gouvernement, ils ne toléreraient que nous utilisions des méthodes de perception inappropriées lorsque nous agissons en leur nom. Nous recevons des plaintes, nous ne le nions pas, mais nous nous en occupons rapidement et équitablement. Si nous commettons des erreurs, et cela nous arrive, nous prenons nos responsabilités rapidement et honnêtement.

Tous les gouvernements provinciaux du Canada de même que la plupart des sociétés d'État, font appel dans une certaine

[Text]

crown corporations. All of the government-owned telephone systems, power and light companies and insurance departments have all used collection agency resources as part of the regular course of doing business for well over a quarter of a century. We have collected taxes for Canadian municipalities and cities from Newfoundland to B.C.

The federal government of the U.S. chose our company several years ago on a pilot project to collect outstanding student loans owed to their Department of Health, Education and Welfare. I did not put any statistics in here, but I must tell you that they collected something like \$60 million on that pilot project and I think their situation at the present time is that they have \$15 billion outstanding under their National Defence Student Loan Program.

Today, we act for over 20 of the U.S. departments of revenue, collecting delinquent taxes and assessments, including personal income taxes. Many large cities such as New York, Atlanta, Los Angeles, Chicago, et cetera, to name a few, use our organization and many others to collect delinquent water taxes, business licences, and parking tickets, of all things.

Over 25 per cent of the \$1.5 billion placed with our company last year—and I emphasize that this is not our industry but our company—came from some level of government, mostly in North America. In Canada, where our company received in excess of \$200 million for collection by our clients last year, some \$40 million came from governments.

The present administration commenced a review of government account receivables management programs shortly after coming into power. Through studies conducted by the Comptroller General's office throughout various government departments, it was apparently determined that an overhaul was indicated. In co-operation with the finance divisions of each department, guidelines were developed that became policy which will ensure better control of the public funds in delinquent status if acted upon in accordance with that policy.

The use of private collection agencies was made part of the new policy, and tenders were let by Supply and Services Canada, extending to our industry an opportunity to present their qualifications to provide third-party services to the government on a Master Standing Offer. Three companies, all with previous government account collection experience, were successful bidders for that Standing Offer. FCA is proud to have been one of those selected. Since that time, we have been in contact with all government departments known to be in one stage or another of readiness to proceed under the program and policy. To date, we have received call-ups under the Master Standing Offer from the Department of Transport, Department of National Defence, Employment and Immigration and I understand from our government liaison officer based in

[Traduction]

mesure à nos services. Toutes les sociétés d'État qui fournissent des services téléphoniques et de l'électricité, de même que les services des assurances, font régulièrement appel aux ressources des agences de perception depuis plus d'un quart de siècle. Nous percevons des taxes pour les municipalités et les villes canadiennes, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique.

Le gouvernement fédéral des États-Unis a choisi notre agence, il y a plusieurs années, pour percevoir, à titre d'essai, les prêts aux étudiants que ne pouvait recouvrer le *Department of Health, Education and Welfare*. Mon mémoire ne contient pas de données statistiques, mais j'aimerais ajouter que les États-Unis ont recouvré environ 60 millions de dollars grâce à ce projet pilote et je pense que les comptes en souffrance du *National Defence Student Loan Program* des États-Unis s'élèvent actuellement à 15 milliards de dollars.

Nous agissons au nom de plus de vingt départements du revenu des États-Unis pour lesquels nous percevons les taxes et impôts en souffrance, y compris des impôts sur le revenu des particuliers. Beaucoup de grandes villes américaines, comme New York, Atlanta, Los Angeles et Chicago, pour n'en nommer que quelques-unes, font appel à notre agence et à un grand nombre d'autres pour percevoir les taxes d'eau et les permis d'exploitation de commerce impayés et même les amendes pour stationnement illégal.

Plus de 25 p. 100 des comptes d'une valeur totale de 1,5 milliard de dollars qui avaient été confiés à notre agence l'année dernière, et je vous souligne qu'il ne s'agit pas de l'ensemble des agences mais seulement de la nôtre, provenaient d'un palier de gouvernement quelconque, la plupart de l'Amérique du Nord. Au Canada, où nos clients nous ont demandé l'année dernière de percevoir plus de 200 millions de dollars, les créances que nous avaient confiées les gouvernements s'élevaient à environ 40 millions de dollars.

L'administration actuelle a entrepris un examen des programmes gouvernementaux de gestion des comptes débiteurs, peu de temps après son accession au pouvoir. À la suite des études réalisées par le Bureau du Contrôleur général dans divers ministères, il a apparemment été décidé qu'il était nécessaire d'entreprendre une révision complète. En collaboration avec les services des finances de chaque ministère, des lignes directrices ont été élaborées et sont devenues une politique qui assurera un meilleur contrôle des comptes débiteurs du gouvernement, si cette politique est appliquée correctement.

Le recours aux agences de perception privées fait partie de la nouvelle politique, et Approvisionnement et Services Canada a lancé des appels d'offres, donnant ainsi à notre industrie l'occasion de faire état de ses compétences pour fournir au gouvernement des services en vertu d'un accord d'offre permanente. Les trois compagnies qui ont été retenues ont déjà perçu des comptes en souffrance pour le gouvernement. FCA est fière d'être l'une des compagnies choisies. Depuis lors, nous avons communiqué avec tous les ministères qui étaient prêts, à des degrés divers, à appliquer le programme et la politique. Jusqu'à maintenant, les ministères qui ont fait appel à nos services en vertu de cet accord d'offre permanente sont le ministère des Transports, le ministère de la Défense nationale et Emploi et Immigration. Notre agent de liaison auprès du gou-

[Text]

Ottawa that at least three more departments are almost ready to proceed.

I, personally, have attended with our personnel at initial stage meetings and have been impressed by the degree of interest generated towards the implementation process. Although the specifications under the Master Standing Offer are wide and almost all-encompassing, each department of the government has unique requirements with different reporting formats, handling instructions and communication requirements.

Some of the receivables are centralized for placement with collection agencies at one location, most likely in Ottawa, while others are handled and distributed through federal regional offices throughout the nation. I am going to be somewhat critical here and suggest to you that some of the departments are operating in receivables with archaic manual processes, while others utilize quality tape-to-tape interface. Record-keeping of the receivable portfolios range from highly efficient to almost non-existent. Back-up material to support claims contested by debtors is provided instantly by some, and takes weeks in others.

The degree of knowledge and the calibre of expertise ranges widely from department to department, particularly as it applies to basic account receivable management skills. Personnel are knowledgeable about the programs they administer with regard to who qualifies under the programs, but in many cases their education has stopped at that point. The systems to recover monies due do exist, but it appears there has been a sad lack of emphasis put on the implementation or application of those systems.

Government has been called the best long-term credit bargain in business. It is relatively easy to get the credit in the first place. Almost anyone, regardless of their ability to repay, qualifies; the follow-up on recovery takes forever and almost no one is taken to task for not honouring committed obligations. In many cases, after the first invoice is sent—generally long overdue—a second or third notice may be sent months later, if at all.

It appears there is no cross-reference respecting monies owed to and by government, thus denying the opportunities to do certain set-offs. While there is a legitimate concern for privacy of information respecting the citizenry, there is a definite potential in having a data bank of such information available to the government financial groups.

It should be remembered that the implementation of the new policy respecting the use of private collection companies has only just begun, outside of those departments who have been at it for years, and our experience so far with that new policy has been good. The accounts have been distributed to government collection specialists throughout our network of offices, and there has been a positive response everywhere. We are endeavouring to provide suggestions for system improve-

[Traduction]

vement à Ottawa nous a fait savoir qu'au moins trois autres ministères étaient presque prêts.

J'ai participé personnellement avec certains de nos employés à des réunions préliminaires et j'ai été frappé de l'intérêt qui suscite le processus de mise application. Bien que les stipulations de l'accord d'offre permanente soient générales et qu'elles englobent presque tous les cas possibles, chaque ministère a des exigences particulières en ce qui concerne la présentation des rapports, les instructions sur la façon de procéder et les communications.

En vue de les confier, on a regroupé certains comptes débiteurs à un seul endroit, la plupart du temps à Ottawa, alors que d'autres sont traités et distribués par les bureaux régionaux du gouvernement fédéral dans tout le pays. Je me permettrai ici de formuler certaines critiques. Je vous signale que certains ministères appliquent aux comptes débiteurs des méthodes manuelles archaïques, alors que d'autres utilisent un interface de bande à bande de qualité. La tenue de livre des comptes débiteurs varie beaucoup, allant d'une grande efficacité à son absence presque complète. Certains ministères peuvent fournir presque instantanément des documents à l'appui des créances contestées, alors que d'autres prennent des semaines à le faire.

Le niveau de connaissance et expérience varie également beaucoup d'un ministère à l'autre, en particulier en ce qui concerne les compétences de base en question des comptes débiteurs. Les employés connaissent bien le programme qu'ils administrent pour ce qui est des personnes auxquelles ceux-ci s'appliquent, mais dans de nombreux cas, leurs connaissances s'arrêtent là. Il existe des systèmes pour percevoir les sommes dues, mais il semble qu'on n'ait pas suffisamment insisté sur leur mise en œuvre.

On a souvent dit que le gouvernement offrait les meilleures conditions de crédits à long terme. Il est tout d'abord relativement facile d'obtenir du crédit. Presque tout le monde y a accès, sans qu'il soit tenu compte de la capacité de rembourser; le recouvrement des sommes dues prend une éternité et presque personne n'est pris à partie pour ne pas avoir respecté ses obligations. Dans de nombreux cas, après l'envoi d'une première facture, généralement très en retard, le deuxième et le troisième avis, quand on en envoie, ne soit parfois expédiés que plusieurs mois plus tard.

Il ne semble pas exister de système de recoupement des sommes qui sont dues au gouvernement et de celles que doit le gouvernement, ce qui ne permet pas de faire certaines compensations. Bien que la protection des renseignements personnels concernant les citoyens soit une préoccupation louable, il serait très utile pour les services financiers du gouvernement d'avoir accès à une banque de données contenant ces renseignements.

Il faut se rappeler que la nouvelle politique de recours aux agences privées de perception vient tout juste d'être mise en œuvre, sauf dans les ministères qui le faisaient déjà depuis des années; jusqu'à maintenant, cependant, tout semble bien fonctionner. Les comptes ont été confiés à des spécialistes de la perception des comptes gouvernementaux dans tout notre réseau de bureaux, et partout la réponse a été positive. Nous nous efforçons de recommander certaines améliorations au sys-

[Text]

ments where indicated, and generally we receive excellent co-operation from department officials charged with implementation of the policies.

The collection industry has satisfied the needs of credit grantors concerning their delinquencies for many years. The cost of maintaining a highly skilled labour force with close proximity to all Canadians would be the difference between profit and loss for many companies. Studies have been done by many government departments to determine the cost-effectiveness of doing all of their collection work from within. We have been consulted for input on many occasions and although there can be no doubt that we possess a bias, it is relatively easy to prove the effectiveness of the use of the private sector.

The simple facts are that the majority of the credit-seeking public are honest, with every intention of paying their debts as agreed, on time and in full. The delinquencies represent a very small percentage of any decently-administered account receivable portfolio, yet the largest cost of personnel, communications and expertise necessary rests in that group. Granting credit is easy; collecting back most of it is also easy. Collecting the rest is an art form, requiring extensive training, special personality traits, determination and enormous resources of manpower and, today, computers.

I hope this treatise has been useful to your committee and if there are any questions you may have of me concerning our industry or indeed our experience with government collections, I am at your disposal. I do have a number of recommendations to the government which I feel would enhance their recoveries of delinquencies, and if this is the proper forum in which to present them, I would be happy to do so. Mr. Chairman, I am at your disposal.

The Chairman: Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think the witness has anticipated my first question, and that was: What recommendations do you have with regard to the collection of accounts receivable?

Mr. Stevens: They are not so much recommendations for collections, but if I may go through them, I will be quite brief. There presently, as I understand it, exists no incentive for departments to attack moneys receivable. As we understand it, all collected moneys flow through to the Receiver General for Canada, and the cost of collections—that is, from the private sector—is charged to the department. I suggest that all collections be credited to the department, less the cost, to provide a better picture of financial reality.

To amplify on that, there might be diversion to going out on the policy because the whole cost of it is charged to government endeavours, but the credit for the result they get for their efforts goes to the public purse without identification.

There exists within government expertise to provide training for account receivable management, and I believe it should be standardized throughout. The government is the largest credit grantor in the nation and probably has the highest percentage

[Traduction]

tème lorsque cela semble indiqué, et les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des politiques collaborent en général très bien.

Depuis de nombreuses années, les établissements de crédit sont satisfaits des services de perception que nous leur fournissons. Pour de nombreuses entreprises il ne serait pas rentable de former des employés pour effectuer ce travail. Un grand nombre de ministères ont réalisé des études pour déterminer quel serait le rapport coût-efficacité s'ils faisaient eux-mêmes la perception de leurs comptes débiteurs. On nous a demandé notre avis à plusieurs reprises et, bien que nous ne soyons pas totalement objectifs, nous pouvons démontrer assez facilement que le secteur privé est plus efficace.

Le fait est que la plupart des gens qui demandent du crédit sont honnêtes et qu'ils ont l'intention de rembourser leur dette comme convenu, au complet et dans les délais fixés. Les créances irrécouvrables ne représentent qu'un très petit pourcentage de tous les comptes débiteurs raisonnablement administrés, mais elles entraînent cependant les coûts les plus élevés en personnel, en moyens de communication et en compétences spécialisées. Il est facile de faire crédit; la perception dans la plupart des cas est également facile. Percevoir les créances irrécouvrables est cependant une forme d'art, qui exige une formation étendue, des traits de personnalités spéciaux, de la détermination, d'énormes ressources humaines et, de nos jours, des ordinateurs.

J'espère que mon exposé vous a été utile. Je suis disposé à répondre aux questions que vous voudrez bien me poser concernant ce domaine d'activité et notre expérience de la perception des sommes dues au gouvernement. Je pourrais présenter au gouvernement un certain nombre de recommandations qui, à mon avis, pourrait lui permettre de recouvrer une plus grande partie de ses comptes débiteurs et, si cette tribune s'y prête, je le ferai avec plaisir. Monsieur le président, je suis à votre disposition.

Le président: Merci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): monsieur le président, je pense que le témoin a prévu ma première question qui était celle-ci: Quelles sont vos recommandations en ce qui concerne la perception des comptes débiteurs?

M. Stevens: Il ne s'agit pas vraiment de recommandations sur la perception en soi, mais si vous me le permettez, je vous en donnerai un aperçu. À mon avis, les ministères ne sont pas incités à recouvrer les créances. Toutes les créances perçues sont versées au Receveur général du Canada, alors que le coût des recouvrements—c'est-à-dire auprès du secteur privé—est imputé au ministère. Je propose que tous les recouvrements, moins leur coût, soient crédités au ministère, afin de donner une meilleure idée de la situation financière.

J'ajouterais que les ministères sont peut-être peu encouragés à appliquer la politique parce que le coût total des recouvrements leur est imputé, alors que le fruit de leur travail est versé au Trésor public et que leur contribution n'est pas reconnue.

Au sein du gouvernement, on a le savoir-faire nécessaire pour dispenser de la formation sur la gestion des comptes débiteurs, et j'estime que cette formation devrait être normalisée dans toute la Fonction publique. Le gouvernement est le plus

[Text]

of delinquencies as well. Billing procedures must be modernized, account records keeping must be upgraded, payment posting, address corrections, and so forth, should be streamlined. Keeping the good account good is the first step in reducing losses. The doubtful account then becomes evident at an earlier stage, making its recovery potential more positive.

All accounting, billing and collection units within departments should be centralized to ensure uniform standards of control, and to centralize auditing and measurements, thereby improving efficiencies and reducing costs.

I would publicize the government's intent to modernize its financial management of accounts receivable. When the public is aware that the party is over, they will respond, to a large degree on their own.

I would review with the Department of Justice the procedures in effect with respect to legal actions to recover debts owed the Crown. That is on the assumption that the potential of using the private sector is realized, as I believe it will be, throughout the entire public service.

The cost of recoveries by today's processes is enormous, and the volume of backlog is likewise. There exists in most provinces where there is the population majority, therefore, where most of the accounts reside, small debt legislation providing speedy and efficient processing of claims at reduced cost to the government and the debtor public. I am certain that the Department of Justice does not presently enjoy the department requirements for detailed follow up or reporting to a department, and the significant increase in departmental costs to process increasing volumes.

I would utilize to a larger degree the consulting expertise available from the private sector. The experts are out there and are easily found. They can help, perhaps at lower cost.

Regarding the statute of limitations, there was at one time legislation suggesting that debts to the Crown be never outlawed. I know that some departments practice unanimity with the provincial administrations where debts are outlawed. I am of the belief that a debt to the Crown should never outlaw. I suggest that as a recommendation as well.

There is no reason debt should go away just because time expires. In my judgment, a debt is a debt is a debt.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have three questions that are all related and that are designed to give a small picture of the work that FCA Incorporated is doing on behalf of the Government of Canada.

How many departments are now using your services?

Mr. Stevens: I listed some of the ones we have been called up by, but for volume situations, where there has been a large experience, we are now dealing with the Department of the

[Traduction]

grand créancier du pays et compte probablement aussi le pourcentage le plus élevé d'arriérés. Il faut moderniser les méthodes de facturation, perfectionner la tenue des registres de comptes, simplifier le report des paiements, la correction des adresses, etc. Tenir de bons registres comptables constitue le premier pas vers la réduction des pertes. On décide alors plus rapidement les créances douteuses, de sorte qu'on a plus de chances de les recouvrer.

Il faudrait centraliser tous les services de comptabilité, de facturation et de recouvrement des ministères afin de garantir l'application de normes de contrôle uniformes, et de centraliser la vérification comptable et les mesures, ce qui permettrait d'améliorer les services et de réduire des coûts.

J'annoncerai publiquement l'intention du gouvernement de moderniser la gestion des comptes débiteurs. Quand les gens se rendront compte qu'on serre la vis, la plupart se plieront aux règles d'eux-mêmes.

J'examinerais, de concert avec le ministère de la Justice, les mesures judiciaires permettant de recouvrer les dettes envers la Couronne. Cela suppose qu'on se mette à recourir au secteur privé, comme je pense que ce sera le cas, dans toute la Fonction publique.

Les méthodes actuelles font que le coût des recouvrements est énorme et que le volume des arriérés l'est autant. Dans la plupart des provinces où est concentrée la majeure partie de la population et, partant, la plupart des comptes, des lois sur les petites créances permettent de traiter rapidement et efficacement les créances à un coût pour le gouvernement et pour le public débiteur. Je suis certain que le ministère de la Justice n'est pas heureux de devoir suivre un dossier en détail ou d'en faire rapport à un autre ministère, ni de constater l'augmentation importante des coûts qu'entraîne le traitement d'un nombre croissant de comptes.

Je recourrais dans une plus grande mesure au savoir-faire des experts-conseils du secteur privé. Il est facile de trouver des experts. Ils peuvent nous aider, et les coûts seraient peut-être moins élevés.

En ce qui concerne la prescription, il existait à une époque une loi selon laquelle les dettes envers la couronne ne pouvaient jamais faire l'objet d'une prescription. Je sais que certains ministères respectent les usages des administrations provinciales où il y a une prescription pour les dettes. J'estime pour ma part qu'une dette envers la Couronne ne devrait jamais être visée par la prescription. Je recommande qu'on prenne des mesures en ce sens.

Il n'y a aucune raison pour qu'une dette soit radiée après une certaine période. À mon avis, une dette reste une dette.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai trois questions qui ont toutes un rapport entre elles et qui visent à nous donner un aperçu du travail que FCA Incorporated effectue au nom du gouvernement du Canada.

Combien de ministères font actuellement appel à vos services?

M. Stevens: J'ai dressé une liste de certains ministères qui ont communiqué avec nous, mais notre plus gros client est actuellement le Secrétariat d'État. Je parle ici du Programme

[Text]

Secretary of State. Those dealings relate to the Student Loan Program, or what is today called the Student Assistance Directorate. That is the one I say that we have been dealing with for nearly 20 years.

We have had call ups under the master standing offer from the Department of Transport. We have been doing work for the Department of Industry, Trade and Commerce on delinquent small business loans. Generally, after a long period of time relatively little success, except in offshore situations.

We have done work and still do work for Central Housing and Mortgage Corporation. We have been called by the Department of Transport with respect to outstanding debts. We started a debt program with that department approximately 60 days ago.

Mr. Chairman, allow me to introduce my colleague, Mr. Luc Letourneau, our vice-president in charge of government operations. He is based in Montreal.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could you or Mr. Letourneau give us some idea of the total amount of accounts receivable in your hands now from the Government of Canada? Approximately how big is the package?

Mr. Stevens: The Canadian Student Loan Program, which accounts for the bulk of receivables placed with our company, and I believe the bulk of receivables placed with private collection agencies, by and large, approaches almost \$100 million. That is the active portfolio for that group. Let me explain that the active portfolio includes accounts which are still in the paying process which may have been placed as long as ten years ago.

Over the past 12 months, that department placed some \$25 to \$30 million for collection with our company.

I do not have the statistics with me, I regret to say, but they can be supplied. I think the total volume of business placed by federal government departments with our company within the past 12 months is somewhere in the neighbourhood of \$40 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How do you get paid? I think it will vary from situation to situation, but do you get a percentage of the amount you are successful in collecting?

Mr. Stevens: Only, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is the percentage, approximately?

Mr. Stevens: In the case of the Canada Student Loan Program the rate is 25 per cent. That rate was established a long time ago and we are satisfied with it and have not asked for an increase simply because of the increasing volumes.

I think it should be explained—and I think I can carefully explain on behalf of the industry I represent as opposed to only the FCA, but by using the FCA as an example, and having had access to the financial returns of many of the collection companies throughout North America, the industry has an

[Traduction]

de prêts pour étudiants, qui est géré aujourd'hui par la Direction de l'aide aux étudiants. Nous faisons affaire avec elle depuis près de vingt ans.

Nous avons reçu des appels du ministère des Transports en vertu de l'offre permanente principale. Nous avons travaillé pour le ministère de l'Industrie et du Commerce au sujet du recouvrement de prêts aux petites entreprises. En général, après une longue période, nous remportons assez peu de succès, sauf à l'étranger.

Nous avons eu et avons encore des contrats avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le ministère des Transports nous a appelés au sujet de dettes en souffrance. Nous avons établi un programme avec ce ministère il y a environ 60 jours.

Monsieur le président, permettez-moi de vous présenter mon collègue, M. Luc Letourneau, vice-président chargé des opérations gouvernementales. Il est établi à Montréal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce que M. Letourneau ou vous-même pourriez nous donner une idée du montant total des comptes débiteurs dont le gouvernement du Canada vous a chargé? Quel en est le montant approximatif?

M. Stevens: Le Programme canadien de prêts aux étudiants, qui représente le gros des comptes débiteurs que notre entreprise a en mains, et le gros des comptes débiteurs entre les mains d'agences privées de recouvrement, s'élève à près de 100 millions de dollars. C'est le portefeuille actif de cette catégorie. Permettez-moi d'expliquer que le portefeuille actif comprend des comptes qui sont encore en train d'être payés et dont nous sommes chargés depuis jusqu'à 10 ans.

Depuis un an, ce ministère nous a confié la perception de 25 à 30 millions de dollars.

Je n'ai pas les statistiques en mains, je le regrette, mais nous pouvons vous les fournir. Je pense que la valeur totale des comptes dont les ministères fédéraux nous ont chargé depuis un an s'élève à environ 40 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Comment êtes-vous rémunérés? Je pense que cela varie d'un cas à l'autre, mais touchez-vous un pourcentage sur le montant que vous réussissez à percevoir?

M. Stevens: C'est tout ce que nous recevons, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quel est le pourcentage approximatif?

M. Stevens: Dans le cas du Programme canadien de prêts aux étudiants, nous recevons 25 p. 100. Ce taux a été établi il y a longtemps; nous en sommes satisfaits et n'avons pas demandé d'augmentation simplement parce que le nombre de comptes augmente.

Je devrais vous donner une explication au nom de l'industrie que je représente, et non pas seulement au nom de FCA, en utilisant cependant FCA comme exemple. Comme j'ai eu accès aux états financiers de nombreuses agences de recouvrement dans toute l'Amérique du Nord, je peux vous dire que l'indus-

[Text]

after tax profit, including all of its investment income, which is substantial, of approximately 9 per cent. The investment community seems to think that is fantastic, but we are the best in the business. We consider that our profit is very responsible.

The government is getting a lower rate because of the volume than that charged in many cases to the private sector. The standard rate for retail collections in Canada is approximately one-third. The standard rate for commercial collections deemed to be easy collections when placed for collection against an operating business, is generally in the 25 per cent area, on a sliding scale downward. If I recall the submission to the standing offer, we have a sliding scale for commercial collections for the Government of Canada which starts at 20 per cent. There is, however, very little commercial business by comparison to the accounts against the consumer available to us.

Senator Haidasz: That was a very interesting explanation of relationship between your collecting agency and the government.

What kind of threats or what kind of message do you give to a debtor if he fails to respond in three months to paying his debt?

Mr. Stevens: Ours is a highly regulated industry. It is regulated down to what we can say and when we can make a telephone call. We are regulated by the government regulations which even add additional rules and regulations. There is a vast difference between the concept that exists in the minds of many people relative to what a collection agency can do and what we actually do.

We run our business in exactly the same way as you would run your business. The form letters we send out are very innocuous. It is no longer allowed to send out a document that looks like a legal document. Under the laws that are set out in the Master Standing Offer, you cannot threaten legal action in a letter from a collection company. You cannot threaten to do anything which you are not legally permitted to do.

The rules and regulations are spelled out carefully in addition to the act dealing with consumer rights. In addition to the actual legislation passed by the provincial governments, there are also rules and regulations in support of that generally administered by some very conscientious public servants.

The most recent report we have had is about a month or two old and it is from the Ministry of Consumer and Corporate Affairs of British Columbia. In that report, the Director, Mr. Harry Atkinson, for the first time in my memory, complimented the industry on its lack of complaints and its compliance with the rules and regulations.

It is probably the most difficult administration in Canada to satisfy. The rules are in place and they are carefully adminis-

[Traduction]

trie touche des bénéfices après impôt, y compris tout les revenus de placements, qui sont importants, d'environ 9 p. 100. Les investisseurs semblent penser que c'est fantastique, mais nous sommes les meilleurs. Nous estimons que notre bénéfice est très raisonnable.

Le gouvernement obtient un taux inférieur à celui qui est souvent imposé au secteur privé, en raison du volume. Le taux habituellement établi pour les recouvrements auprès de consommateurs du Canada se situe à environ 33 p. 100. Le taux habituellement fixé pour les recouvrements auprès d'entreprises commerciales et considérés comme faciles lorsqu'ils concernent une entreprise en exploitation se situe généralement à environ 25 p. 100, sur une échelle mobile à la baisse. Si je me souviens bien de la soumission présentée dans le cadre de l'offre permanente, nous utilisons une échelle mobile qui commence à 20 p. 100 pour les recouvrements auprès d'entreprises commerciales au nom du gouvernement du Canada. Les comptes à recouvrer auprès d'entreprises commerciales sont cependant très rares comparativement aux comptes à recouvrer auprès des consommateurs.

Le sénateur Haidasz: C'était là une explication très intéressante des rapports qui existent entre votre agence de recouvrement et le gouvernement.

Quel genre de menaces faites-vous ou quel genre de messages donnez-vous à un débiteur qui néglige de payer sa dette dans les trois mois?

M. Stevens: Notre secteur d'activité est très réglementé. Même les choses que nous pouvons dire et le moment où nous pouvons faire un appel téléphonique sont réglementés. Nous sommes soumis aux règlements gouvernementaux, ce qui ajoute d'autres règles et règlements. Il y a une grande différence entre la perception qu'ont beaucoup de gens de ce qu'une agence de recouvrement peut faire et ce qu'elle fait en réalité.

Nous exploitons notre entreprise exactement de la façon dont vous exploiteriez la vôtre. Les lettres formulaires que nous envoyons sont très anodines. Nous ne sommes plus autorisés à envoyer un document qui ressemble à un document juridique. Selon les règles qui sont établies dans l'Offre permanente principale, dans une lettre provenant d'une agence de recouvrement, on ne peut menacer de prendre des mesures judiciaires. On ne peut menacer de faire quoi que ce soit qui n'est pas autorisé par la loi.

Outre la loi concernant les droits des consommateurs, nous sommes assujettis à des règles et règlements soigneusement énoncés. En plus des lois adoptées par les gouvernements provinciaux, il existe des règles et des règlements qui appuient ces lois et qui sont généralement appliqués par des fonctionnaires très consciencieux.

Le dernier rapport que nous avons eu remonte à environ un mois ou deux; il provient du ministère de la Consommation et des Corporations de la Colombie-Britannique. Pour la première fois, autant que je me souviens, dans ce rapport, le directeur, M. Harry Atkinson, a félicité l'industrie pour l'absence de plaintes formulées à son égard et pour avoir respecté les règles et les règlements.

C'est probablement l'administration du Canada la plus difficile à satisfaire. Les règles en vigueur sont rigoureusement

[Text]

tered. They are very well understood because if you do not comply with them you will lose your licence to do business.

Senator Haidasz: At what point do you tell your client, the Comptroller General of Canada, that you are unable to do more to collect and who decides to proceed with litigation?

Mr. Stevens: The regulations as permitted in the Master Standing Offer forbid the threat of legal action by a collection company or by solicitors or attorneys. When dealing with someone who we believe has the assets with which to pay their account, as a last stand we are permitted to suggest to them that it is our intention to refer the matter back to the responsible department who can and probably will refer the matter to the Department of Justice. That action is only taken when we determine that there is no other course of action available.

If a person absolutely refuses to co-operate with us or to acknowledge their debt, we will certainly refer that back immediately. We have had accounts in our office for 24 hours which have been referred back to the department with a recommendation that the matter be transferred to the Department of Justice for appropriate action. By the same token, if we cannot find the person, I am willing to stay with the Student Assistant Directorate which has probably the most experience in this regard. They do not want us to refer the account back under any circumstances unless the individual is dead and buried; unless he has been declared bankrupt and has been relieved by the appropriate authorities; and unless he is incarcerated in a penal institution for a period which will preclude any hope. The fact that we cannot find him is reported to them but they usually want us to continue our efforts until such time as they may recall the account, which is rare.

Senator Haidasz: I presume also that you are equipped to conduct your job in both official languages, is that so?

Mr. Stevens: It is a requirement of the Master Standing Offer and of each of the departments. In fact, it is a requirement for any one serving government. Mr. Rayner can perhaps confirm that. In some cases you must be in a position to provide it when requested in outlying places but, in certain situations where populations exist require that you must have the ability at all times. We have done this as a matter of course.

Senator Haidasz: Are you allowed to be equipped with some legal documents which allow you to enter the premises of a debtor?

Mr. Stevens: No, sir. In this day and age the cost of knocking on doors for money would be prohibitive. It is also an invitation to attack, no matter how well intentioned your collector was when he knocked on the door.

We are in a business which is not popular. It is very easy for people to complain about us. There are certainly a lot of people

[Traduction]

appliquées. Elles sont très bien comprises, car si on ne les respecte pas, on perd son permis d'exploitation.

Le sénateur Haidasz: À quel moment dites-vous à votre client, le Contrôleur général du Canada, que vous ne pouvez faire davantage pour recouvrer un paiement, et qui décide d'engager des poursuites?

M. Stevens: Les règlements énoncés dans l'Offre permanente principale interdisent à une agence de recouvrement ou à des avocats de menacer d'entamer des poursuites judiciaires. Lorsque nous faisons affaire avec quelqu'un qui, à notre avis, dispose de biens lui permettant de payer son compte, en dernier recours, on nous autorise à lui laisser entendre que nous nous proposons de renvoyer la question au ministère responsable, qui, à son tour, peut la renvoyer et la renverra probablement au ministère de la Justice. Cette mesure n'est prise que lorsque nous estimons qu'il n'y a aucun autre recours.

Si une personne refuse carrément de collaborer avec nous ou de reconnaître sa dette, nous reverrons certainement la question immédiatement à qui de droit. Des comptes qui n'étaient dans notre bureau que depuis 24 heures ont été renvoyés au ministère client, avec la recommandation de les renvoyer au ministère de la Justice afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires. De même, si nous ne pouvons pas trouver la personne, je suis prêt à suivre les instructions de la Direction de l'aide aux étudiants qui a probablement le plus d'expérience à cet égard. Elle ne veut pas que nous lui renvoyons le compte, quelles que soient les circonstances, à moins que la personne soit morte et enterrée, qu'elle ait été déclarée faillie et que les autorités compétentes l'aient déchargées de son obligation, ou à moins qu'elle soit incarcérée dans un pénitencier pour une période qui enlève tout espoir de recouvrer la dette. Nous signalons à la Direction que nous ne pouvons trouver le débiteur, mais elle désire habituellement que nous poursuivions nos efforts jusqu'à ce qu'elle décide de reprendre le compte, ce qui se produit rarement.

Le sénateur Haidasz: Je présume également que vous disposez des moyens nécessaires pour faire votre travail dans les deux langues officielles, n'est-ce pas?

M. Stevens: C'est une condition de l'Offre permanente principale et de chacun des ministères. En fait, c'est une condition pour quiconque travaille pour le compte du gouvernement. M. Rayner peut peut-être vous le confirmer. Dans certains cas, il faut être en mesure de respecter cette exigence sur demande seulement dans des endroits éloignés, mais lorsque le nombre d'habitants le justifie, nous devons offrir des services bilingues en tout temps. Nous le faisons tout naturellement.

Le sénateur Haidasz: Êtes-vous autorisés à être munis de documents juridiques vous permettant de pénétrer chez un débiteur?

M. Stevens: Non, monsieur. À notre époque, il en coûterait trop cher de frapper aux portes afin de percevoir de l'argent. Ce serait également une invitation à un affrontement, même si le percepteur était bien intentionné lorsqu'il a frappé à la porte.

Nous faisons un travail que les gens n'apprécient pas. Il est très facile pour eux de se plaindre à notre sujet. Il y a certaine-

[Text]

willing to listen to complaints. There is no such thing as a popular collection agency.

Senator Haidasz: Are you responsible for the type of credit rating that a debtor may end up with?

Mr. Stevens: No, sir, we do not report to credit reporting agencies.

Senator Haidasz: Where do the credit rating agencies get their information?

Mr. Stevens: We get the information from the membership who are the retailers, indeed, the people who grant the credit. They report the person's activity, their findings and their credit history to various and sundry reporting agencies.

There are trade associations in the credit industry for commercial establishments. Most of the major retail credit organizations, in one form or another report credit histories, particularly those of bad creditors.

That also is a highly legislated business and the wrong information which you used to affect people in the past because there was no provision to correct the information, has now been stopped. If a person were to inquire about his credit rating from one of the agencies and argue with it, he has the right to have it changed.

Much has happened in the credit and consumer protection area in this nation over the past 20 years. The acceleration perhaps came in the mid-1970's. It has been going on for a long time. The consumer population is very well protected, perhaps even too much.

Senator Haidasz: Do you think that the bankruptcy laws of Canada are too lenient or too loose and that people are getting away with a lot of money?

Mr. Stevens: Yes, sir, I certainly do.

Senator Haidasz: Has your company sent any briefs or messages to any government departments?

Mr. Stevens: Over the years, I have personally sent briefs respecting bankruptcy legislation but we seem destined to tell people that it is alright not to honour their debts. I happen to come from a little farm in Saskatchewan and was brought up in the belief that before anything else you are under an obligation. I think it is very easy for people to ignore obligations. I do not condone it, nor accept it; nor did I teach it with my own. I can only bark, I cannot bite.

Senator Haidasz: As my final question, have you ever been asked by any Canadian citizen to help him or her get money from the federal government?

Mr. Stevens: No, sir.

The Chairman: Are there any further questions? If not, I thank our witnesses: Mr. Rayner, Mr. Macdonald, Mr. McCrindell and Mr. Stevens. Before we continue *in camera*,

[Traduction]

ment une foule de gens qui sont prêts à écouter des plaintes. Une agence de recouvrement populaire, cela n'existe pas.

Le sénateur Haidasz: Êtes-vous responsables du genre de cote de crédit qu'un débiteur peut finir par avoir?

M. Stevens: Non, monsieur, nous ne communiquons pas de renseignements aux agences chargées des rapports de solvabilité.

Le sénateur Haidasz: De qui les agences établissant les cotes de crédit obtiennent-elles leurs renseignements?

M. Stevens: Nous obtenons nos renseignements des membres, les détaillants, en fait, les gens qui accordent le crédit. Ils font rapport des activités de la personne, de leurs constatations et des antécédents de crédit à diverses agences chargées des rapports de solvabilité.

Il existe dans l'industrie du crédit des associations chargées des établissements commerciaux. La plupart des principales institutions de crédit à la consommation, signalent les antécédents de crédit, sous une forme ou une autre, particulièrement ceux des mauvais débiteurs.

Ces activités sont également très réglementées et il n'y a plus de cas comme auparavant où des renseignements erronés pouvaient nuire à des personnes parce qu'il n'y avait aucun moyen de les corriger. De nos jours, si une personne se renseigne auprès de l'une des agences pour connaître sa cote de crédit et qu'elle la conteste, elle a le droit de la faire modifier.

Au cours des vingt dernières années, dans le domaine du crédit et de la protection des consommateurs, beaucoup de choses se sont passées au Canada et elles se sont accélérées à mon avis au milieu des années 70. Les changements s'opèrent depuis longtemps. Les consommateurs sont très bien protégés, peut-être même trop.

Le sénateur Haidasz: Estimez-vous que les lois canadiennes sur la faillite sont trop indulgentes et que les gens s'en tirent avec beaucoup d'argent?

M. Stevens: Oui, monsieur, je le crois fermement.

Le sénateur Haidasz: Votre agence a-t-elle envoyé des mémoires ou des messages à quelque ministère fédéral que ce soit?

M. Stevens: Au cours des années, j'ai personnellement envoyé des mémoires concernant les lois sur la faillite, mais il semble que nous soyons destinés à dire aux gens qu'il est correct de ne pas honorer ses dettes. J'ai grandi dans une petite exploitation agricole de la Saskatchewan et j'ai été élevé dans la conviction que les obligations passent avant tout. Il est très facile pour les gens de faire fi de leurs obligations. Je ne le tolère ni ne l'accepte; je ne l'ai pas enseigné non plus aux miens. Je peux bien affirmer mes principes, mais je ne peux forcer personne à les respecter.

Le sénateur Haidasz: Comme dernière question, des Canadiens vous ont-ils déjà demandé de les aider à soutirer de l'argent au gouvernement fédéral?

M. Stevens: Non, monsieur.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je remercie nos témoins: M. Rayner, M. Macdonald, M. McCrindell et M. Stevens. Avant que nous poursuivions à huis

[Text]

honourable senators, is it agreed that I have your authority to report the Main Estimates to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

clos, honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du Budget des dépenses principales au Sénat.

Des voix: D'accord.

Le Comité poursuit ses délibération à huis clos.

APPENDIX "NF-14"

COMPTROLLER GENERAL
OF CANADAOTTAWA, CANADA
K1A 1E4

May 13, 1987

The Honourable Fernand E. Leblanc,
Chairman,
Standing Senate Committee on
National Finance,
Room 268, East Block,
Parliament Buildings,
Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Leblanc:

The purpose of this letter is to provide the information regarding the World Bank requested by Senator Hicks during the April 9, 1987 Committee meeting, that is:

- the total amount subscribed by Canada to the Bank;
- the total amount paid in by Canada;
- the amount callable; and
- where these amounts appear in the Estimates or Public Accounts.

Parliament approves Canada's subscription to the capital of international financial institutions through an Appropriation Act, as provided for in the enabling legislation. The Appropriation Act can include the authority to purchase capital shares or subscriptions (either through the issue of promissory notes or through direct cash payment). This authority is sought from Parliament when required. Any portion of the subscriptions that is to be purchased through direct cash payment is included in a voted budgetary appropriation in the Estimates. The portions covered by promissory notes receive Parliamentary approval through the mechanism of a \$1 vote which provides the authority for the notes to be issued. Any such promissory notes are included as expenditure items in the Estimates in the fiscal year in which they will be encashed. This will be a statutory budgetary item in the Estimates (for information only) since the authority to issue the notes would already have been granted by Parliament.

International financial institutions accept, in varying combinations, cash and demand notes as payment for the purchase of shares.

Regarding the World Bank, the total amount authorized by Parliament under the Bretton Woods and Related Agreements Act for subscriptions to the capital of the World Bank is U.S. \$2,627.2 million. The current status is:

	<i>million</i>
Subscribed	U.S. \$2,597.5

APPENDICE «NF-14»

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL
DU CANADAOTTAWA, CANADA
K1A 1E4

le 13 mai 1987

L'honorable Fernand E. Leblanc
Président
Comité sénatorial permanent des
finances nationales
Édifice de l'Est, pièce 268
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente lettre a pour but de vous fournir les renseignements sur la Banque mondiale demandés par le sénateur Hicks durant la réunion du Comité qui s'est tenue le 9 avril 1987, c'est-à-dire:

- le montant total souscrit par le Canada à la Banque;
- le montant total versé par le Canada;
- le montant remboursable à vue;
- où ces montants paraissent dans le Budget des dépenses ou les Comptes publics.

Le Parlement approuve la souscription du Canada au capital des institutions financières internationales par l'entremise d'une loi de crédit, tel que prévu dans la loi habilitante. La loi de crédits peut autoriser l'achat d'actions ou de souscriptions de capital (soit par la délivrance d'effets ou directement en espèces). L'autorisation est demandée au Parlement au besoin. La quote-part des souscriptions qui doivent être acquittées en espèces figure sous forme de crédit budgétaire voté dans le Budget des dépenses. Les quotes-parts acquittées au moyen d'effets reçoivent l'approbation du Parlement grâce au mécanisme du crédit de 1 \$ qui autorise leur émission. Ces effets sont inscrits à titre de postes de dépense dans le Budget des dépenses de l'année financière durant laquelle ils sont encaissés. Il s'agira d'un poste budgétaire législatif dans le Budget des dépenses (servant uniquement à des fins d'information) puisque l'autorisation d'émettre les effets aura déjà été donnée par le Parlement.

Les institutions financières internationales acceptent que l'achat des actions se fasse sous diverses combinaisons des deux modes de paiement, soit en espèces et par effets à vue.

Le montant total autorisé par le Parlement en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes pour les souscriptions au capital de la Banque mondiale est de 2 627,2 millions de dollars américains. La situation actuelle est la suivante:

	<i>millions de dollars</i>
Souscrit	2 597,5 \$ US

Less: Paid in	U.S. <u>229.7</u>	Moins: Versé	<u>229,7</u> \$ US
Subject to call	U.S. <u>2,367.8</u>	Soumis à rachat	<u>2 367,8</u> \$ US
Subject to call at current exchange rates	Cdn. <u>\$3,080.0</u>	Soumis à rachat aux taux d'échange courants	<u>3 080,0</u> \$ CAN

By the Articles of Agreement and resolutions of the Board of Governors of the World Bank, these amounts are callable only when required to meet the Bank's obligations for repayment of its borrowings or payments in respect of loans guaranteed by it, and not for use in its lending activities or for administrative expenses. Such calls would occur only in rare circumstances. This is because the Bank's past, current and projected performance indicates there is little likelihood that the total amounts will ever be called. If a call is made, the amount is included in the Estimates of the Department of Finance. In accord with the Articles of Agreement payment is made by 10 % cash and 90 % in non-interest bearing non-negotiable demand notes. Currently notes of \$25.8 million are outstanding, but will be paid within the next few months.

For accounting purposes it is considered that the liability of the Government is the outstanding amount of demand notes. The remaining uncalled shares are in the nature of a commitment.

These amounts are reported to Parliament in two ways. Table 8.12 and the associated descriptive material on page 8.36 of Section 8 of Volume I of the 1986 Public Accounts discloses the number of shares subscribed and the proportion and amount paid in. The Ministry Summary for the Department of Finance on page 9.4 of Section 9 of Part 1 of Volume II shows the total subscribed, expenditure during the year and the unused authority for use in subsequent years. Having reviewed this reporting as a result of Senator Hicks' question, we have decided to incorporate in the 1986-87 Public Accounts improved, consolidated disclosure of information relating to subscriptions to the World Bank and to the other international development banks.

Additional reporting to Parliament is contained in the "Report on Operations Under the Bretton Woods and Related Agreements Act" which is tabled in Parliament each year before March 31 by the Minister of Finance. Enclosed is a copy of the latest report for your reference; the relevant information begins on page 20.

This response has been reviewed with officials of the Department of Finance and the Treasury Board Secretariat. The Secretary of the Treasury Board will be responding separately to a number of other questions that were raised at the April 9 meeting.

For the convenience of members of your committee and its staff, a copy of this letter in the other official language is attached.

Conformément aux articles des accords et aux résolutions du Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale, ces montants ne sont remboursables à vue que s'ils sont requis par la Banque pour remplir ses obligations à l'égard du remboursement de ses emprunts ou du paiement de prêts qu'elle a garantis et ne peuvent servir à ses activités de prêt ou pour couvrir ses dépenses administratives. Le cas d'ailleurs ne se produirait que dans de rares circonstances. En effet, d'après les résultats passés, actuels et prévus de la Banque, il est très peu probable que les montants totaux soient un jour visés. Si un rachat a lieu, le montant est compris dans le Budget des dépenses principal du ministère des Finances. Aux termes des articles des accords, 10 p. 100 du paiement s'effectue en espèces et 90 p. 100 par le truchement d'effets à vue, non productifs d'intérêt et non négociables. Il y a actuellement 25,8 millions de dollars d'effets impayés, qui seront toutefois acquittés au cours des prochains mois.

Aux fins de comptabilité, le passif du gouvernement équivaut aux montants impayés des effets à vue. Les actions non rachetées qui restent constituent un engagement.

Ces montants sont signalés au Parlement de deux façons. Le tableau 8.12 et les descriptions connexes figurant à la page 8.39 de la section 7 du volume I des Comptes publics de 1986 illustrent le nombre d'actions souscrites ainsi que la proportion et le montant versés. Le sommaire du ministère des Finances qui apparaît à la page 16.4 de la section 16 de la partie I du volume II indique le montant total qui a été souscrit, les dépenses durant l'exercice et les autorisations non employées qui pourront l'être au cours des exercices subséquents. Après examen de ces présentations à la suite de la question du sénateur Hicks, nous avons décidé d'incorporer aux Comptes publics de 1986-1987 une présentation unifiée et améliorée des renseignements ayant trait aux souscriptions à la Banque mondiale, ainsi qu'aux autres banques de développement international.

D'autres renseignements au Parlement sont contenus dans le «Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes» que le ministre des Finances présente au Parlement avant le 31 mars chaque année. Vous trouverez ci-joint, aux fins d'information, le dernier rapport et les données pertinentes se trouvent à partir de la page 21.

Cette réponse a été vérifiée par les fonctionnaires du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor et le secrétaire du Conseil du Trésor répondra, sous pli distinct, à certaines autres questions qui ont été soulevées à la réunion du 9 avril.

Pour le bénéfice des membres de votre comité et son personnel, un exemplaire de cette lettre dans l'autre langue officielle est ci-joint.

I trust that this information will answer the questions posed by Senator Hicks. Should you require additional information, please do not hesitate to contact me.

Yours sincerely,

Michael H. Rayner.

Attach.

J'espère que ces renseignements répondront à toutes les questions du sénateur Hicks, mais si vous désirez obtenir des éclaircissements, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Michael H. Rayner

p.j.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. Michael Rayner, Comptroller General of Canada;
Mr. J. A. Macdonald, Deputy Comptroller General;
Mr. J. Q. McCrindell, Assistant Comptroller General.

From FCA International Limited:

Mr. G. R. Stephens, Executive Vice-President.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. Michael Rayner, contrôleur général du Canada;
M. J. A. Macdonald, sous-contrôleur général;
M. J. Q. McCrindell, contrôleur général adjoint.

Du FCA International Limited:

M. G. R. Stephens, vice-président exécutif.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 11, 1987

Le jeudi 11 juin 1987

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Fifth proceedings on:

Cinquième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1987
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Hicks, Kelly and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (4)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Treasury Board:*

Mr. Allan Darling, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. B. Crandall, Director, Estimates Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Darling made opening remarks, following which he and Mr. Crandall answered questions.

At 12:15 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1987
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 00 sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Hicks, Kelly et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (4)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. B. Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité poursuit son étude des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

M. Darling fait une déclaration préliminaire puis, en compagnie de M. Crandall, répond aux questions.

A 12 h 15, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 11, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the fifth meeting of the committee to examine the Main Estimates for the fiscal year 1987-88. As you are aware, we have already produced an interim report on the Main Estimates mentioning the work that we have done and the work that we are planning to do, and senators have received responses to questions asked of the Treasury Board on April 9 during our examination of these estimates. The responses were sent to the members on May 27, but because of their voluminous size I will not ask for a motion to append them to today's proceedings. I am sure that you have seen the documents.

This morning we have the pleasure of having with us from the Treasury Board Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, whom you have all met previously; and Mr. William Crandall, Director, Estimates Division, who has also appeared before us at times.

I understand that Mr. Allan Darling has some opening remarks. I yield the floor to you, sir.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you very much, Mr. Chairman. My understanding is that the committee would like to discuss some of the recommendations that it has advanced in previous reports to ascertain exactly what is the status of those recommendations.

We have provided a summary of the recommendations which we believe are pertinent for you. I hope that we have identified all of them, but if there are some missing, we certainly would appreciate your identifying those to us.

I could speak briefly to each of these items, or perhaps it might be easier if we take them one at a time and see what the committee would like to discuss. What do you prefer, Mr. Chairman?

The Chairman: I think we will take them one at a time and then carry on with questioning, if necessary.

Mr. Darling: Okay. If you agree, I will start with the first item that is on the summary sheet.

In your tenth report in November of 1985 you recommended that the Treasury Board look into the feasibility of making available to Parliament, on a monthly basis if possible, Treasury Board decisions affecting funding allocations, along with a brief explanation.

My understanding of the reason why you advanced that suggestion was your observation that there were a number of items that would appear in supplementary estimates for programs which in the Main Estimates, and particularly in Part III of the Main Estimates, the documentation before you sug-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la cinquième réunion que le Comité tient pour examiner le budget principal des dépenses de 1987-1988. Comme vous le savez, nous avons publié un rapport provisoire sur ce budget, exposant le travail déjà accompli et ce que nous avons l'intention de faire. De plus, les sénateurs ont reçu des réponses aux questions posées au Conseil du Trésor le 9 avril au cours de notre examen du budget. Ces réponses ont été envoyées aux membres du Comité le 27 mai, mais, à cause de leur volume, je ne proposerai pas de motion tendant à les annexer aux délibérations d'aujourd'hui. Je suis sûr que vous avez déjà vu les documents.

Ce matin, nous avons le plaisir de recevoir du Conseil du Trésor, M. Allan Darling, sous-secrétaire à la Direction des programmes, que vous connaissez tous déjà, et M. William Crandall, directeur de la Division des prévisions budgétaires, qui lui aussi a déjà comparu devant le Comité.

Je crois que M. Allan Darling a quelques observations à faire. Je lui cède donc la parole.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Merci beaucoup, monsieur le président. Je crois que le Comité voudrait discuter de certaines des recommandations qu'il a formulées dans des rapports antérieurs, pour savoir avec précision où elles en sont.

Nous vous avons fourni un résumé des recommandations qui, nous le croyons, vous intéressent. J'espère que nous n'en avons omis aucune, mais, si c'est le cas, nous vous serons reconnaissants de nous les signaler.

Je pourrais les aborder brièvement les unes après les autres, mais il serait peut-être plus facile de les considérer une à la fois et de voir de quoi le Comité voudrait discuter. Qu'est-ce qui serait préférable, monsieur le président?

Le président: Je pense que nous devrions les considérer une à une, puis poser des questions si c'est nécessaire.

M. Darling: D'accord. Si vous voulez bien, je commencerai par le premier point du résumé.

Dans votre dixième rapport, daté de novembre 1985, vous recommandez que le Conseil du Trésor envisage de mettre à la disposition du Parlement, tous les mois si possible, une liste de ses décisions touchant les affectations de financement, avec une brève explication pour chacune.

J'ai cru comprendre que votre recommandation était motivée par ce qui suit: vous aviez remarqué que certaines rubriques des budgets supplémentaires concernaient des programmes qui, d'après le budget principal des dépenses et en particulier la partie III, avaient déjà pris fin ou devaient pren-

[Text]

gested that those programs were being run down, or terminated, or would not require additional funding. You were really inquiring of the secretariat: Is it possible to identify for us those instances where the government is asking for supplementary estimates which indicate a significant change from the intentions that the government had when it tabled its Main Estimates?

Based on those observations we have reached an understanding with the committee and its secretariat that, in every instance where there is a request in a supplementary estimate for additional funds directed at a program which had been identified as a program that would terminate, such requests would be specific and signalled to the committee at the time we tabled the supplementary estimate, along with an explanation of why the government was changing its original funding decisions.

Perhaps I could stop at that point and ask if there are any comments or clarifications that you wish to hear.

The Chairman: Senator Hicks?

Senator Hicks: No, I have no questions. That seems to have complied with our query on November 20, 1985.

The Chairman: Senator Kelly?

Senator Kelly: None, sir.

The Chairman: We will move on to the next item.

Mr. Darling: The next item was in your third report in December of 1986, where you were discussing the use to which the Treasury Board makes of its contingency vote, Vote 5. Specifically you pointed out at that time that there seemed to be discrepancies in the description that was used in the actual vote, wording for the Treasury Board vote and the words that were used to describe it in the Part III submission of the Treasury Board Secretariat.

There are two comments to make there. With respect to the second observation, in the 1987-88 Main Estimates we have ensured that the wording is consistent between the vote wording that appears in Part II and the description that appears in Part III of the estimates so that there is no ambiguity with respect to which is the intent.

Also within the secretariat, we are undertaking a thorough review of the use of Vote 5 to identify what types of purposes are required to be met from that vote during the course of a year. This report is not yet completed, but when it is completed we will be taking it to the Treasury Board for their review and consideration. I assume that any conclusions that the Treasury Board reaches based on that report will be communicated to the committee.

The Chairman: Will the report be made public?

Mr. Darling: It would be a report to the Treasury Board. As such, I believe that it is covered as a confidence of the Queen's Privy Council under the existing definitions and statutes. I cannot ascertain that it would be made public *prima facie*, unless the government were to take steps to make it public.

[Traduction]

dre fin sous peu et ne nécessitaient donc aucun financement supplémentaire. Autrement dit, vous demandiez au secrétariat du Conseil du Trésor de vous faire connaître les cas où le gouvernement manifeste dans un budget supplémentaire des intentions sensiblement différentes de celles dont il avait fait part dans le budget principal.

En fonction de ces observations, nous en sommes venus à l'entente suivante avec le Comité et son secrétariat: chaque fois que figure, dans un budget supplémentaire, une demande de fonds supplémentaires pour un programme qui aurait dû prendre fin, le Conseil du Trésor la signalerait au Comité au moment du dépôt du budget supplémentaire et lui transmettrait en même temps les raisons pour lesquelles le gouvernement avait modifié ses intentions de financement initiales.

Je devrais peut-être m'arrêter ici pour vous permettre de faire des commentaires ou de demander des éclaircissements.

Le président: Sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Non, je n'ai pas de questions à poser. Cette entente semble bien répondre à notre demande du 20 novembre 1985.

Le président: Sénateur Kelly?

Le sénateur Kelly: Pas de questions, monsieur le président.

Le président: Nous pouvons passer à l'article suivant.

M. Darling: Le point suivant se trouve dans votre troisième rapport de décembre 1986. Vous y parliez de l'emploi que fait le Conseil du Trésor du crédit n° 5 pour éventualités. Vous avez signalé en particulier qu'il semblait y avoir des contradictions entre la description du crédit dans le budget principal et celle qui figure dans la partie III du secrétariat du Conseil du Trésor.

J'ai deux observations à faire à cet égard. En ce qui concerne le second point, nous avons veillé, dans le budget principal de 1987-1988, à ce que les descriptions du crédit soient semblables dans les parties II et III afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant à l'objet du crédit.

De plus, nous avons entrepris, au secrétariat, une étude approfondie sur l'utilisation du crédit 5, afin de déterminer à quoi il sert exactement dans une année donnée. Nous n'avons pas encore terminé notre rapport à ce sujet, mais, dès qu'il sera prêt, nous le présenterons au Conseil du Trésor pour étude. Je suppose que toute conclusion à laquelle le Conseil parviendrait sur la base de ce rapport serait communiquée au Comité.

Le président: Est-ce que le rapport sera rendu public?

M. Darling: Il s'agirait d'un rapport présenté au Conseil du Trésor. Aux termes des définitions et des lois actuelles, il serait confidentiel, au même titre que tout document du Conseil privé de Sa Majesté. Je ne peux donc affirmer *a priori* qu'il sera rendu public, à moins que le gouvernement ne prenne des mesures à cet effet.

[Text]

The Chairman: In how many months are you expecting that report?

Mr. Darling: We anticipate that we will have it ready this fall.

The Chairman: This fall?

Mr. Darling: This fall; in time, I would assume, for our appearance before you for the second set of supplementary estimates in November.

Senator Hicks: From what was said at the beginning, I thought that it would be made available to us. This is at odds with your statement that it was confidential as between the Treasury Board and the Privy Council. Please elaborate on that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I intervene to ask the same question in another way? As I look at the statement of action taken, you say that you are completing a thorough review of the use of Treasury Board Vote 5. You then go on to specify its historical use, legal opinions received over the years and practices in other jurisdictions.

I feel that two of those three elements are not confidential in substance. Someone could dig out its historical use from the public records if they had the time, and a member of this committee, with the time and the facilities available to him, could prepare exactly the same type of description of practices in other jurisdictions as you did. The only area where, for reasons of substance, confidentiality might be pleaded is on legal opinions received over the years. Is there not some way that you could prepare a document that would be helpful to this committee, giving us the same material on those two points and then, perhaps, inserting a third part in which you would indicate the sorts of questions on which legal opinions had to be sought? I am not going to ask for the actual legal opinion, but it would be nice to know where the situation is fuzzy so that the desirability of a legal opinion is felt by the board.

Mr. Darling: I quite agree with Senator Stewart's observation. I think there is no difficulty in our making available to the committee the analytical documentation that we will be preparing. I think I can give you that undertaking now. We will make that analysis available.

The area I was concerned about in terms of specifying the confidentiality was in the event of our making recommendations to the Treasury Board as to possible adjustments the Treasury Board may wish to consider with respect to its management of Treasury Board vote 5 in the future. I think that will be an area of confidence and that there would be a constraint in sharing that information with you.

Senator Kelly: I will be brief, Mr. Chairman, but the committee really wants a better understanding of the purpose of the use of vote 5. What I sense is that you people are saying, "Gee, we are kind of interested, too. Maybe we had better look into it and see why we are doing this." My gosh, Mr. Darling, surely that is not what you mean. Why in the world does it take a study that will go into the fall to answer a simple question about an approach that is currently in use? That suggests

[Traduction]

Le président: Dans combien de temps ce rapport sera-t-il prêt?

M. Darling: Nous espérons le terminer à l'automne.

Le président: Cet automne.

M. Darling: C'est bien cela. À temps, je l'espère, pour notre comparution devant votre Comité, à l'occasion de l'étude du deuxième budget supplémentaire en novembre.

Le sénateur Hicks: D'après ce que vous avez dit au début, je croyais que nous aurions accès à ce rapport. Vous dites maintenant qu'il est confidentiel, en parlant du Conseil du Trésor et du Conseil privé. Pouvez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de poser la même question sous une autre forme. Dans votre exposé des mesures prises, vous dites que vous êtes en train de terminer une étude exhaustive sur l'emploi que le Conseil du Trésor fait du crédit 5, ainsi que sur l'historique de son utilisation, les avis juridiques reçus au cours des ans et les pratiques adoptées dans ce domaine par d'autres gouvernements.

J'estime que deux de ces trois éléments ne sont pas confidentiels en principe. Quiconque en aurait le temps pourrait fouiller dans les archives pour trouver l'utilisation faite du crédit 5 au fil des ans et un membre de ce Comité, avec le temps et les moyens dont il dispose, pourrait également préparer le même genre de description des pratiques suivies ailleurs. Le seul domaine qu'on pourrait considérer comme confidentiel, pour des raisons de principe, serait celui des avis juridiques reçus au cours des ans. Ne pourriez-vous pas rédiger un document qui serait utile à notre Comité, c'est-à-dire qui contiendrait le même texte sur les deux points dont je parlais et, peut-être, une troisième partie donnant une idée du genre de questions sur lesquelles on a demandé des avis juridiques? Je ne cherche pas à connaître la teneur de ces avis, mais j'aimerais bien connaître les domaines que le Conseil trouve assez incertains pour avoir besoin d'un avis juridique.

M. Darling: Je suis bien d'accord avec le sénateur Stewart. Il n'y aurait aucune difficulté, je pense, à mettre à la disposition du Comité la documentation analytique que nous sommes en train de préparer. Je crois pouvoir prendre cet engagement tout de suite. Nous vous fournirons ces analyses.

Cependant, si nous présentons au Conseil du Trésor des recommandations lui proposant des rajustements dans l'utilisation qu'il fera à l'avenir du crédit 5, elles seront nécessairement confidentielles. Nous ne pourrions pas vous les communiquer.

Le sénateur Kelly: Je serai bref, monsieur le président. Le Comité voudrait vraiment mieux comprendre l'objet du crédit 5. J'ai l'impression que vos gens sont en train de dire: «Bien sûr, nous sommes intéressés aussi. Nous devrions peut-être étudier l'affaire et voir pourquoi nous agissons ainsi.» Monsieur Darling, ce n'est certainement pas ce que vous avez l'intention de dire. Pour quelle raison au monde avez-vous besoin d'une étude qui se prolongera jusqu'à l'automne pour répondre à une

[Text]

to me that this is another one of those things we just do because we have always done it and we long since stopped wondering why. I cannot believe this is as complicated as that. That is what puzzles me about your answer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that Senator Kelly has summed up the situation very well. The same argument could be made with regard to Governor General's warrants, although that is not before the committee at the moment. That mechanism was established to deal with a situation where a building burned down. Now it can be used for quite different purposes. Just because there was a kind of legal vagueness there, governments, over the years, rushed in to use vote 5 and Governor General's warrants for purposes for which they were not intended. I think the study that has been proposed can be quite helpful, both to the Treasury Board and to us, to find out what actually has been happening over the years.

Mr. Darling: If I might, I would invite Mr. Crandall to speak on the scope of the study because we wanted to be sure that we were comprehensive in our review so as not to focus only on what has been done over the last year or two. We are looking at the practices that have been used with respect to the drawing down of vote 5. That is part of the explanation behind why it is taking some time. We are actually going back into past records.

Mr. W. Crandall, Director, Estimates Division, Treasury Board: I would just make the point, Mr. Chairman, that there are some tremendously complicated issues having to do with the use of the contingency vote. The very vagueness, as Senator Stewart pointed out, in the wording of the vote where we refer to miscellaneous, minor and unforeseen expenditure, is open to all kinds of interpretation. We have consulted with our legal services over the years on any number of instances as to what is a legal payment out of vote 5 and what is not. It is not a subject upon which we can find instant jurisprudence that can guide you in your decision. You have to take a tremendous amount of care in researching precedents, in seeing what previous administrations have done and what previous comments have been made in committees of the House of Commons and the Senate about those occasions on which Treasury Board vote 5 has been used.

I suppose that in summary I would say there is a tremendous grey area there. Our own legal services tell us that there is a tremendous grey area in the wording of the vote. That means there is a lot of latitude for governments to decide how they would like to use this particular vote and the circumstances under which they can do so. I suppose our intention to be thorough in this review was to set out the implications of the use of that vote and the relationship between the executive and the legislative branches of the government, in terms of what they have been authorized to do, and that does take some time. It is important, in our view, to look at the practices in other jurisdictions. Almost every government we have looked at has some mechanism for dealing with miscellaneous, minor and unforeseen expenditures that arise outside the context of the

[Traduction]

question aussi simple au sujet d'un moyen auquel on a actuellement recours? Je crois que c'est encore une de ces choses que nous faisons simplement parce que nous l'avons toujours fait et au sujet desquelles nous avons depuis longtemps cessé de nous interroger. Je ne peux pas croire que la question soit aussi compliquée que cela. Voilà ce qui m'étonne dans votre réponse.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Kelly a fort bien résumé la situation. On pourrait avancer le même argument au sujet des mandats du gouverneur général, bien que le Comité n'ait pas à examiner cette question pour le moment. Ce mécanisme avait été établi pour faire face à la situation après qu'un incendie a détruit un bâtiment. Aujourd'hui, il sert à bien d'autres fins. Parce que la loi n'est pas tout à fait claire, les gouvernements se sont empressés au fil des ans d'utiliser le crédit 5 et les mandats du gouverneur général pour des raisons étrangères à l'objet initial de ces mesures. Je crois que l'étude proposée peut être très utile, tant au Conseil du Trésor qu'à nous, pour déterminer ce qui s'est vraiment passé au cours des ans.

M. Darling: Si vous le permettez, je voudrais inviter M. Crandall à parler de la portée de l'étude, parce que nous avons voulu être aussi exhaustifs que possible et ne pas nous limiter à ce qui s'est fait il y a un an ou deux. Nous examinons en détail le mode d'utilisation des fonds du crédit 5. C'est en partie pour cette raison que l'étude nous prend un certain temps. Nous cherchons à remonter assez loin dans le temps.

M. W. Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires, Conseil du Trésor: Monsieur le président, je voudrais juste faire remarquer qu'il y a certaines questions extrêmement compliquées qui se rattachent à l'utilisation du crédit pour éventualités. Comme l'a dit le sénateur Stewart, le fait même que la description du crédit soit si vague, puisque nous parlons de dépenses diverses, mineures ou imprévues, permet toutes sortes d'interprétations. Au cours des ans, nous avons très souvent consulté nos services juridiques pour déterminer s'il était légal ou non de prélever certains paiements sur le crédit 5. Ce n'est pas un domaine où abondent les précédents pouvant guider nos décisions. Il faut être extrêmement prudent et examiner minutieusement les précédents, les mesures prises par les gouvernements antérieurs et les observations formulées par les comités de la Chambre des communes et du Sénat chaque fois que le Conseil du Trésor a eu recours au crédit 5.

Je dois dire, en résumé, que c'est une immense zone grise. Nos propres services juridiques nous le disent au sujet du libellé du crédit. Les gouvernements ont donc beaucoup de latitude dans le choix des conditions d'utilisation de ce crédit. Notre intention de mener une étude exhaustive se base sur notre désir de déterminer les répercussions de l'emploi du crédit 5 et les rapports entre les corps exécutifs et législatifs en fonction de ce que chacun est autorisé à faire. Tout cela prend du temps. Il importe également à notre avis d'examiner ce qui se fait ailleurs. Presque tous les gouvernements que nous avons considérés ont un mécanisme quelconque permettant d'engager des dépenses diverses, mineures ou imprévues en dehors du cadre des pouvoirs relatifs aux affectations de crédits. Ce

[Text]

existing authorities we have on supply. The mechanisms they have for dealing with such expenditures are based upon the same principles of the separation of powers of the branches of government that we are dealing with here.

For those reasons the study is taking longer than we anticipated, but we think it is an important enough issue that it merits that time.

The Chairman: When you talk about other jurisdictions, do you mean provincial jurisdictions as well as those of other countries in terms of the sorts of votes similar to vote 5 they might use?

Mr. Crandall: That is right, senator. It is extremely interesting that in the province of Ontario there is what is called the Management Board Act, which empowers their management board—which is roughly equivalent to the federal Treasury Board—to make management board orders that authorize the approval of what are equivalent to warrants.

Senator Hicks: They authorize the expenditure of money.

Mr. Crandall: That is right, senator, under certain circumstances. But it is certainly much broader in scope than section 23 of the Financial Administration Act, which deals with Governor General's warrants. It grants larger powers to the executive in that regard. We are also looking at the practice in the United Kingdom. I am not yet an expert on that aspect.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps before we move on I could ask a question that I wanted to ask before we got into this discussion. My question relates to the use of Governor General's warrants. I do not think we need anything like the sort of study that is being made with regard to vote 5, but it would be useful if we could have a chronological list of the occasions on which Governor General's warrants have been used. I ask this question not out of idle curiosity. It is my impression that Prime Ministers or at least their advisers, during the last 30 years, let us say, beginning with Mr. Diefenbaker and carrying on through to Mr. Pearson and Mr. Trudeau, have been using, or at least thought they could use, Governor General's warrants as a sort of convenient way to avoid having Parliament meet to deal with a request for supply at awkward times. That was never the intention of the provision for the use of Governor General's warrants. It seems to me that if Parliament intends that there be such an authorization to take money from the consolidated revenue fund for the purpose of governmental convenience, then Parliament ought to enact legislation to that effect. We ought not to be using a provision which was put in the Financial Administration Act years and years ago for an entirely different purpose.

I am asking whether we could have a list of the occasions on which Governor General's warrants have been used. It would not be a long list; I think it would go on one page. You probably have it now, but I think it would be very useful for this committee to have that document.

Mr. Darling: We would certainly be delighted to provide that list to the committee. As Senator Stewart has observed, it

[Traduction]

mécanisme se base sur les mêmes principes de séparation des pouvoirs que nous examinons ici.

Voilà pourquoi l'étude nous prend plus de temps que nous ne l'avions prévu. Nous croyons cependant que ce n'est pas du temps perdu.

Le président: Quand vous parlez d'autres gouvernements, s'agit-il aussi bien des provinces que d'autres pays utilisant des mécanismes semblables à celui du crédit 5?

M. Crandall: C'est bien cela, sénateur. Il est extrêmement intéressant d'examiner la *Loi sur le Conseil d'administration* de l'Ontario qui autorise le Conseil d'administration de la province—il a en gros les mêmes fonctions que le Conseil du Trésor fédéral—à rendre des ordonnances approuvant l'équivalent de nos mandats du gouverneur général.

Le sénateur Hicks: Ces ordonnances permettent de dépenser des fonds.

M. Crandall: Cela est vrai dans certaines circonstances, sénateur, mais les dispositions ont certes une portée beaucoup plus étendue que l'article 23 de la Loi sur l'administration financière concernant les mandats du gouverneur général. La Loi ontarienne confère plus de pouvoirs à l'Exécutif à cet égard. Nous avons également examiné les pratiques du Royaume-Uni, mais je ne suis pas encore un expert sur ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avant de passer à un autre sujet, je voudrais poser une question, que j'avais d'ailleurs l'intention de poser avant même que nous abordions cette discussion. Il s'agit du recours aux mandats du gouverneur général. Nous n'avons vraiment pas besoin à cet égard d'une étude de l'envergure de celle que l'on mène actuellement au sujet du crédit 5, mais il nous serait utile d'avoir une liste chronologique des occasions où on a eu recours à ces mandats. Ce n'est pas par simple curiosité que je le demande. J'ai l'impression que, depuis une trentaine d'années, les premiers ministres ou leurs conseillers, à commencer par M. Diefenbaker jusqu'à M. Pearson et M. Trudeau, ont utilisé ou cru pouvoir utiliser ces mandats comme un moyen commode d'éviter de convoquer le Parlement pour faire voter des crédits à un moment inopportun. Or cela n'a jamais été l'objet des mandats. Il me semble que si le Parlement avait voulu autoriser le gouvernement à prélever de l'argent à sa convenance dans le Fonds du revenu consolidé, il aurait adopté des mesures législatives à cet effet. On ne devrait pas recourir ainsi à une disposition de la Loi sur l'administration financière adoptée il y a des années et des années, à des fins étrangères à l'intention des législateurs.

Je demandais donc si nous pouvions avoir une liste des occasions où le gouvernement s'est servi de mandats du gouverneur général. La liste ne serait pas longue. Elle tiendrait probablement dans une page. Vous l'avez peut-être déjà. Quoi qu'il en soit, un tel document serait extrêmement utile à notre Comité.

M. Darling: Nous serions certainement ravis de fournir cette liste au Comité. Comme le sénateur Stewart l'a fait observer,

[Text]

is not a long list because the Financial Administration Act does constrain the government, with respect to the use of warrants, to periods when Parliament is not in session. So if Parliament is in session at all, then that part of the act cannot become operative.

The Chairman: I remember that at one time it was used to govern between two elections, and then it was examined by, I believe, the Public Accounts Committee of the other place. The committee went into the implications of the government warrants that were issued during this time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I dredge my memory for another example. In the summer of 1962, Mr. Diefenbaker used Governor General's warrants, which raised the constitutional question about whether the Governor General's warrants could properly be used to facilitate a Prime Minister avoiding meeting Parliament. That was the question that came up at that time, if my memory serves me correctly. I think it is an important constitutional question rather than an administrative question.

The Chairman: They were examined after the fact by the new Parliament. They went into why the money was spent, for what purposes, how and so on. The records were still there.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is rather like a post mortem.

Mr. Darling: Certainly, if we provide you with the list of times, specific dates and amounts used in the past, it will help advance your discussions on the issues you want to look at with respect to these warrants.

The third item we have on our list is from your sixth report of March of this year. We became involved in a discussion on the clarity of the presentation of the request for supplemental funds. This involved the questions of vote-netting, of whether funds were being offset and, if they were being offset, did it mean an increase in the total amount of appropriations and, therefore, an increase in expenditures for a specific program? I think the committee was asking how it should interpret the request that was before it. At that time we undertook to seek the committee's views on an alternative format for presenting supplementary estimates to you, so that the distinction between increasing specific program authorities and increasing votes would be clear. The two are not necessarily compatible. We are in the process of preparing that format, and we will certainly share a draft of it with the committee when it is ready. Our anticipation is that we will finalize our efforts so that we can use the new format with respect to any supplementary estimates of the subsequent fiscal year; that is, 1988-89. So, again, we would anticipate returning this fall to your staff and your committee with a possible presentation to see if it meets your concerns. Certainly, we agree with the concerns.

Senator Hicks: I am looking at the notes that were prepared for us, which give an example in relation to Supplementary Estimates (C) for 1986-87. Employment and Immigration

[Traduction]

elle ne serait pas très longue puisque la Loi sur l'administration financière limite le recours du gouvernement à ces mandats aux périodes où le Parlement ne siège pas. Autrement dit, si le Parlement siège, cette disposition de la Loi ne s'applique pas.

Le président: Je me rappelle d'une fois où on s'en est servi pour gouverner entre deux élections. Le Comité des comptes publics de l'autre endroit avait par la suite étudié l'affaire, je crois, pour déterminer les répercussions des mandats que le gouvernement avait émis à ce moment.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de rappeler un autre exemple. Pendant l'été 1962, M. Diefenbaker s'était servi de mandats du gouverneur général. Cela avait soulevé la question de savoir si la Constitution permet à un premier ministre de se servir de ces mandats pour éviter d'avoir à se présenter devant le Parlement. C'était la question qui s'était posée à l'époque, je crois. Je pense qu'il s'agit bien d'une question constitutionnelle et non administrative.

Le président: Les faits ont été examinés après coup par le nouveau Parlement qui a cherché à savoir pourquoi l'argent avait été dépensé, à quoi il avait servi, de quelle façon, etc. Tous les documents nécessaires étaient là.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'était comme une autopsie.

M. Darling: Si nous vous fournissons une liste, avec des dates et des montants précis, elle contribuera sûrement à faire progresser vos discussions sur les questions que vous voulez examiner relativement à ces mandats.

La troisième question sur notre liste découle de votre sixième rapport de mars 1987. Nous avons discuté de la question de savoir si la présentation des demandes de fonds supplémentaires était assez claire. Nous avons également parlé des crédits nets: les fonds sont-ils compensés et, dans l'affirmative, cela entraîne-t-il une augmentation du montant total des crédits et, par conséquent, un accroissement des dépenses relatives à un programme particulier? Je crois que le Comité s'interrogeait sur la façon d'interpréter les demandes qui lui étaient soumises. Nous nous étions alors engagés à concevoir une présentation différente des prévisions budgétaires supplémentaires et à consulter le Comité à ce sujet. La nouvelle présentation établirait une distinction claire entre l'accroissement des pouvoirs dans le cadre d'un programme particulier et l'augmentation des crédits correspondants, les deux n'étant pas nécessairement compatibles. Nous sommes en train de préparer cette nouvelle présentation que nous communiquerons au Comité dès que nous en aurons une ébauche. Nous nous attendons à pouvoir nous en servir pour toutes les prévisions budgétaires supplémentaires du prochain exercice, c'est-à-dire en 1988-1989. Bref, nous avons l'intention de revenir voir votre personnel ou votre Comité cet automne pour déterminer si la nouvelle présentation répond à vos attentes. Bien sûr, nous comprenons vos préoccupations.

Le sénateur Hicks: Je suis en train de regarder les notes préparées pour nous, qui donnent un exemple concernant le budget supplémentaire (C) de 1986-1987. Le ministère de

[Text]

sought authority to transfer \$2 million from vote 10 to vote 20c. Previous estimates for vote 20c showed \$99.7 million. Once this request was approved, vote 20c contained \$101.7 million. Yet, Supplementary Estimates (C) showed vote 20c increasing by \$1 only with no corresponding decrease in vote 10 of \$2 million. Surely, you could not have devised a scheme to confuse members of Parliament any more successfully than that one.

Mr. Darling: We accept the validity of your concern. We are trying not to double appropriate estimates when we transfer money from one vote to another vote. A credit-debit format presentation would show where we are increasing one vote and reducing another vote. We will work on that and try to clarify it for you.

The first three items we have been discussing relate to the format and use of the estimates. In your fourteenth report in March of 1986, you raised a concern with respect to the Financial Administration Act itself. That concern pointed out a deficiency in the Financial Administration Act in that the provision included in that act for the government to seek the authority of Parliament to forgive loans owed to the government by other governments or crown corporations, but there was no authority in the act to seek the forgiveness of a loan that may be owed to the government by a private corporation. You had recommended that similar enabling authority be included in the Financial Administration Act, because of the fact that circumstances had arisen where the government wished to proceed with the forgiveness of loans to specific private sector entities for good public policy reasons, which we can discuss if you like. When the President of the Treasury Board appeared before you in April 1986, he agreed with your recommendation and indicated that he would include such a provision when the Financial Administration Act was next amended and presented to Parliament for its consideration. It is my understanding that the President of the Treasury Board hopes to be able to present some amendments to the Financial Administration Act to Parliament in the fall. We hope that that recommendation will be implemented at that time. I can assure you that provision is included in the amendments he is looking at.

The Chairman: And would it be included under the current session or under a new session?

Mr. Darling: I cannot anticipate the government's views with respect to a new session.

The Chairman: Apparently they are working very hard to proceed with new things this coming fall. It may be a new session entirely, and all these problems will be settled by the Treasury Board. Anyway, I realize that you cannot respond, but I thought I would put that on the record. We will move on to the other item.

Mr. Darling: The final recommendation was in your sixth report of June 1985 with respect to the Medical Research Council. It was suggested that the Treasury Board, in review-

[Traduction]

L'Emploi et de l'Immigration demandait la permission de faire un virement de deux millions de dollars du crédit 10 au crédit 20c. Dans les prévisions précédentes, le montant du crédit 20c s'élevait à 99,7 millions. Une fois la demande approuvée, il est passé à 101,7 millions. Pourtant, dans le budget supplémentaire (C), le crédit 20c n'avait augmenté que de 1 \$ et on ne trouvait pas de diminution correspondante de deux millions de dollars du crédit 10. De toute évidence, si vous aviez cherché délibérément à semer la confusion au Parlement, vous n'auriez pas pu concevoir un meilleur plan.

M. Darling: Votre préoccupation est certes fondée. Nous essayons de ne pas doubler les chiffres lorsque nous virons des fonds d'un crédit parlementaire à un autre. Une présentation montrant les crédits et les débits comptables permettrait de présenter un virement d'une manière plus claire, puisqu'il y aurait un crédit parlementaire qui augmenterait et un autre qui diminuerait. Nous travaillons à éclaircir tout cela.

Les trois premiers articles dont nous avons parlé portaient sur la présentation et l'utilisation des prévisions budgétaires. Dans votre quatorzième rapport de mars 1986, vous avez manifesté certaines préoccupations relativement à une lacune de la Loi sur l'administration financière. Elle contient en effet une disposition qui permet au gouvernement de demander au Parlement l'autorisation d'effacer la dette d'un autre gouvernement ou d'une société d'État, mais ne renferme pas de disposition correspondante concernant la dette d'une entreprise privée envers le gouvernement. Vous aviez donc recommandé qu'une telle disposition soit ajoutée à la Loi, parce que certaines circonstances portaient le gouvernement à vouloir renoncer au recouvrement de prêts consentis à certains organismes du secteur privé, pour des raisons d'intérêt public dont nous pourrions discuter, si vous le souhaitez. Lorsque le président du Conseil du Trésor a comparu devant le Comité en avril 1986, il a accepté votre recommandation et a promis de penser à une disposition de ce genre la prochaine fois que des modifications de la Loi sur l'administration financière seraient proposées au Parlement. Je crois savoir que le président du Conseil du Trésor a l'intention de présenter de telles modifications cet automne. Nous espérons que votre recommandation sera mise en œuvre à ce moment. Je peux vous assurer en tout cas que la disposition en question fait partie des modifications qu'il envisage à l'heure actuelle.

Le président: Seront-elles présentées au cours de la présente session ou de la prochaine?

M. Darling: Je ne connais pas les intentions du gouvernement quant à la date de la prochaine session.

Le président: Le gouvernement semble travailler très fort pour présenter de nouvelles choses cet automne. Il pourrait s'agir d'une nouvelle session et tous ces problèmes seraient réglés par le Conseil du Trésor. Quoi qu'il en soit, je conçois bien que vous ne puissiez pas répondre, mais j'ai pensé qu'il serait bon de mentionner la chose. Nous pouvons maintenant passer à l'article suivant.

M. Darling: La dernière recommandation figurait dans votre sixième rapport de juin 1985. Vous proposiez qu'en examinant les plans à long terme du Conseil de recherches médicales du

[Text]

ing the Medical Research Council's long-term plans, examine the rationale for the level of support for the Medical Research Council. Your suggestion was that this should include not only the level of demand for its program but also the question of need for that type of support for medical research, as judged by the government and by the Canadian public. In assessing your question I must admit that I would not mind some further clarification or guidance from you as to the area of concern you were addressing. Certainly since that recommendation was made the government has undertaken to increase the level of support to the Medical Research Council as well as to the other two granting agencies with regard to the social sciences and natural sciences and engineering. It has undertaken a formula of increase that augments the base level of expenditures for each of the councils, and it has offered to match donations from the private sector for additional research that the private sector is prepared to make to each of the councils. It will be on a formula basis, up to a maximum of six percent increment in each of the next five years, on the part of the government; in other words, a total annual escalation in the level of funding potential for each of the councils of up to 12 percent, half from the private sector and half matched by the government, according to the level of funds from the private sector but with a six percent cut-off.

The Chairman: That would be a close relationship if the NGO's and other departments. The NGO's put out \$1 million, and the government put out \$1 million. That is what you are planning now?

Mr. Darling: It is not just the NGOs. I think by that you could refer to many faculties of universities, for example, if they make facilities available. As I understand the working of the formula, as long as it is new research levels of activity, that can be counted as a contribution for the purpose of the federal government then matching that contribution. But equally it is the foundations, it is public appeals that the various organizations may make, such as the heart foundation or the cancer society, which might choose to allocate part of its annual budget to the Medical Research Council. It is also private sector campaigns that the councils themselves would organize to seek support from private corporations and private individuals in the country. There is no restriction, in other words, on where the funds may come from.

The Chairman: Senator Hicks.

Senator Hicks: Thank you, Mr. Chairman. I have forgotten when this program actually started. I remember the announcement, but when did the federal government's obligation to match become effective?

Mr. Darling: It became effective with this fiscal year, senator.

Senator Hicks: With this fiscal year?

Mr. Darling: Yes.

Senator Hicks: So it is idle to ask now whether the program is actually working or producing any money. It would take some time to find that.

Mr. Darling: I think the councils have a fairly good sense already of how successful it has been, and I only repeat it as

[Traduction]

Canada, le Conseil du Trésor reconsidère les principes sur lesquels se fonde son niveau de financement, en fonction non seulement de la demande à laquelle il doit répondre, mais aussi du besoin d'appuyer la recherche médicale, selon le jugement du gouvernement et du public. En étudiant votre recommandation, j'aurais aimé disposer de plus de précisions sur l'objet de vos préoccupations. Depuis que vous l'avez formulée, le gouvernement a intensifié son appui au Conseil de recherches médicales et aux deux autres organismes qui subventionnent la recherche dans les domaines des sciences sociales, des sciences naturelles et du génie. Le gouvernement a adopté une formule qui augmente le niveau de base des dépenses de chacun des conseils et il a offert de verser la contrepartie de toute donation faite par le secteur privé aux conseils dans les cinq prochaines années, jusqu'à concurrence de 6 p. 100 de leur budget. En d'autres termes, chacun des conseils pourrait voir son niveau de financement augmenter de 12 p. 100 par an, la moitié de cette augmentation provenant du secteur privé et l'autre représentant la contrepartie versée par le gouvernement.

Le président: Cela créerait des liens plus étroits avec les ONG qu'avec les autres ministères. Si les ONG avancent un million, le gouvernement paie un million. Est-ce bien ce que vous envisagez?

M. Darling: Il ne s'agit pas seulement d'ONG. On peut penser par exemple à des facultés universitaires qui offriraient des installations. Si je comprends bien la formule, tant qu'il s'agit de financer de nouvelles recherches, les fonds constituent une contribution dont le gouvernement fédéral doit offrir la contrepartie. On peut également penser aux appels au public lancés par diverses organisations, comme la Fondation du cœur ou la Société du cancer, quand une partie des recettes est affectée au Conseil de recherches médicales, par exemple. Sont également admissibles les recettes tirées des campagnes de financement que les conseils eux-mêmes peuvent organiser pour obtenir de l'aide des entreprises et des particuliers. Bref, il n'y a pas de restriction sur la provenance des fonds.

Le président: A vous, sénateur Hicks.

Le sénateur Hicks: Merci, monsieur le président. J'ai oublié quand ce programme a commencé. Je me souviens de l'annonce faite, mais pourriez-vous me dire depuis quand le gouvernement verse une contrepartie?

M. Darling: Depuis le début de l'année financière.

Le sénateur Hicks: Cette année financière?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Hicks: Je suppose qu'il est donc inutile de demander si le programme marche bien ou produit des fonds. Il faudra un certain temps pour le savoir.

M. Darling: Je pense que les conseils savent déjà assez bien à quel point ce programme a du succès. Ce n'est que du oui-

[Text]

heresay, but my understanding is that the Medical Research Council has already exceeded the six percent target, so that you can expect that that council will fully draw down the additional six percent which is provided this year.

Senator Hicks: The federal matching money only goes to the councils?

Mr. Darling: That is correct. Then the councils use their own system of adjudication.

Senator Hicks: But if a university makes an arrangement to do research in connection with a private corporation, for example—what some of us used to call mission-oriented research—and the corporation contributes \$100,000 to the university, can the university then get a matching amount from the government or does it only work if the money comes from MRC or NFCRC as the case may be? Perhaps it is unfair to ask you that question.

Mr. Darling: I am not sure of the details but my recollection of the way that the program has worked out is that the case you have suggested would at least be eligible for consideration of financing by the council. Whether the council would be obligated to necessarily decide that as a suitable priority to be supported, I think the council still reserves that discretion.

Senator Hicks: So your recollection is that these monies become available only if they pass through the hands of one of the granting agencies, one of the granting councils?

Mr. Darling: Yes.

Senator Hicks: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have no question on this, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Kelly.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Darling, you demonstrated some understanding of what amendments are possibly being presented having to do with the Financial Administration Act. One of my abiding interests, and one of the interests of this committee, is this whole question of accounting for tax expenditures. Do you happen to know if anything is in the mill by way of an amendment to establish an account and a process that would enable Parliament to have a clear understanding of tax expenditures in relationship to what was originally envisaged through a tax expenditure and what actually took place, and the actual cost of tax expenditures?

Mr. Darling: Senator, I am not aware of what plans may be underway with the government in that specific area of tax expenditures. The tax system and the tax policy are areas of responsibility of the Department of Finance. I think you would have to seek that advice from officials of that department.

Senator Kelly: I'm aware of that, but I find that this thing keeps going around between you and your superiors and Mr. Dye, the Auditor General, and everybody else. It keeps going around and around. Help me understand just once more. I know that the Department of Finance design policy.

Mr. Darling: Yes.

[Traduction]

dire, mais je crois savoir que le Conseil de recherches médicales a déjà dépassé l'objectif de 6 p. 100. On peut donc s'attendre à ce qu'il retire la pleine contrepartie de 6 p. 100 prévue pour cette année.

Le sénateur Hicks: Les fonds fédéraux de contrepartie vont-ils uniquement aux conseils?

M. Darling: Oui. Les conseils les répartissent ensuite selon leur propre système.

Le sénateur Hicks: Mais si une université fait financer certaines recherches par une société privée, par exemple—ce que nous appelons la recherche orientée—et reçoit 100 000 \$ de cette société, peut-elle obtenir une contrepartie du gouvernement, ou bien faut-il obligatoirement pour cela que l'argent passe par le Conseil de recherches médicales ou le Conseil des sciences naturelles et du génie? C'est peut-être injuste de vous poser cette question.

M. Darling: Je ne suis pas sûr des détails, mais je crois bien que le cas dont vous parlez serait au moins admissible à une subvention du conseil compétent. Il ne serait cependant pas obligé d'accorder la subvention. Il lui appartiendrait d'en décider selon la priorité de la demande qui lui est présentée.

Le sénateur Hicks: Vous croyez donc que le gouvernement n'offre une contrepartie que si l'argent passe par l'un des conseils?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Hicks: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'ai pas de questions à poser, monsieur le président.

Le président: A vous, sénateur Kelly.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président. Monsieur Darling, vous m'avez donné l'impression de savoir quelles modifications à la Loi sur l'administration financière seront présentées. Je m'intéresse beaucoup—et le Comité aussi—à toute la question des dépenses fiscales. Pourriez-vous nous dire si le gouvernement envisage d'établir un mécanisme qui permettrait au Parlement de bien comprendre ce qui se passe en matière de dépenses fiscales, de comparer ce qu'on avait prévu à l'origine et ce qui s'est réellement produit et de connaître ce que coûtent vraiment les dépenses fiscales?

M. Darling: Sénateur, je ne suis pas au courant des projets du gouvernement dans ce domaine précis. Le régime fiscal et la politique fiscale sont du ressort du ministère des Finances. Vous devriez peut-être adresser vos questions aux responsables de ce ministère.

Le sénateur Kelly: Je le sais bien, mais je trouve que trop de gens se renvoient la balle à ce sujet, que ce soit vous, vos supérieurs, M. Dye, le vérificateur général, ou d'autres. Tout le monde se renvoie la balle. Alors aidez-moi donc à comprendre, une fois de plus. Je sais que c'est le ministère des Finances qui élabore la politique.

M. Darling: Oui.

[Text]

Senator Kelly: And policies get implemented in one form or another. My simple understanding of the Treasury Board is that it has some sort of general supervisory role for the financial elements in the business of government. Isn't that true?

Mr. Darling: That is correct, senator, but my understanding is that our area of authority and responsibility is related to actual disbursements from the Consolidated Revenue Fund. In the case of tax expenditures you are dealing with a policy area of government that decides to not collect revenue in the first instance, and therefore it doesn't enter into the Consolidated Revenue Fund to be accounted for as an actual disbursement.

Senator Kelly: I understand that but you do have an interest in the way in which finances are accounted for, don't you?

Mr. Darling: We are concerned with the accounting policies with respect to actual funds that flow to the government, yes.

Senator Kelly: But not with the accounting of funds that don't flow to the government?

Mr. Darling: Exactly.

Senator Kelly: I see.

Mr. Darling: That is why it is an area of policy with respect to the Department of Finance.

Senator Kelly: Well, when you are lurking around you might put your ear to the ground to see if perhaps Finance has moved an inch or two in that direction. It is an area of considerable interest to us, and I think it probably is to you too. So if you hear anything let us know.

Mr. Darling: Yes. I do know that occasionally where we have been able to specifically quantify numbers we have provided that information in part 3 of the estimates. For example, in the Department of Health and Welfare there is an estimate of the value of the child tax credit in terms of revenue foregone, but I don't think there has been any systemic work done with respect to a comprehensive accounting balance of total cost of tax expenditures. I know the department did an initial study as far back as 1979, but there has been no effort to continuously update that.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have another question. It is a much more specific question. Is this the time when I should bring it up?

The Chairman: Bring it up and we will see.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It relates to the costs of publications made by the government within the last few months. I am prompted to ask the question by a story I read in the *Citizen*, a local newspaper, in the last week or so. As I understand it, at the time of the announcement about the agreement between Canada and France concerning negotiations on ownership and jurisdiction over the seas and seabed near St. Pierre and Miquelon, the government brought about the publication of a pamphlet or some comparable document. I believe that Mr. Crosbie was involved in the authorization of

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Et la politique est mise en œuvre d'une manière ou d'une autre. N'est-il pas vrai que le Conseil du Trésor supervise, d'une manière générale, les aspects financiers des affaires de l'État?

M. Darling: C'est exact, sénateur, mais nos pouvoirs et nos responsabilités se limitent au contrôle de ce qui est effectivement prélevé sur le Fonds du revenu consolidé. Dans le cas des dépenses fiscales, le gouvernement décide de ne pas percevoir certains impôts. Il n'y a donc ni argent versé dans le Fonds du revenu consolidé ni argent dont il faut rendre compte à titre de déboursé.

Le sénateur Kelly: Je comprends, mais vous vous intéressez quand même à la façon de comptabiliser les fonds, n'est-ce pas?

M. Darling: Nous nous intéressons effectivement à la politique de comptabilisation des fonds perçus par le gouvernement.

Le sénateur Kelly: Mais non des fonds qui ne sont pas perçus par le gouvernement?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Kelly: Je vois.

M. Darling: Voilà pourquoi cette question relève du ministère des Finances.

Le sénateur Kelly: D'accord, mais si vous avez l'occasion de fureter par ci et par là, cherchez donc à savoir si les Finances bougent un peu de ce côté. C'est un domaine qui nous intéresse énormément et qui vous intéresse aussi sans doute. Alors, si vous apprenez quelque chose, tenez-nous au courant.

M. Darling: Oui. Je sais que chaque fois que nous avons eu l'occasion d'obtenir des chiffres précis, nous les avons fait figurer dans la partie III du budget des dépenses. Dans le volume du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, par exemple, il y a une estimation du montant des recettes non perçues par suite du versement du crédit d'impôt-enfant. Nous n'avons cependant pas systématisé ce processus pour aboutir à un total représentant la valeur globale des dépenses fiscales. Je sais que le ministère a fait une première étude sur cette question en 1979, mais il n'y a pas eu d'efforts constants de mise à jour.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président.

Le président: A vous, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais poser une autre question, beaucoup plus précise. Est-ce le moment de le faire?

Le président: Posez-la et nous verrons bien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma question a trait au coût de certaines publications distribuées par le gouvernement au cours des derniers mois. C'est un journal local, *The Citizen*, qui a publié cette histoire il y a près d'une semaine. Si j'ai bien compris, au moment où on annonçait la conclusion de l'accord entre le Canada et la France au sujet des eaux et du fond marin à proximité de Saint-Pierre et Miquelon, le gouvernement a distribué une brochure ou un document semblable. Je crois que M. Crosbie avait donné l'autorisation nécessaire. Maintenant, la presse «populaire»—

[Text]

that. Now I read in the "popular press"—by that I mean the public press—that there was some uncertainty, and there still may be some uncertainty, as to who was to pay for that publication.

What I want to find out is: Is it possible for the expenditure of money to be committed without knowing the vote against which that expenditure is to be charged? I am simply using this as an example. What happened in that case? Perhaps you do not have the data with you.

Mr. Darling: My understanding of that particular case was that the government made a policy decision that there should be some organized communications strategy to answer the concerns that were being voiced in the public press with respect to the interpretation and understanding of the agreement that had been entered into between Christmas and New Year's. Based on that policy decision, contracts were entered into with the question of the source of funds to be settled once they had been able to identify the appropriateness of the department and the appropriate sharing of that vote.

My understanding is that in that particular case it was concluded that there were two departments with direct interest in the subject matter, the Department of Fisheries and Oceans and the Department of External Affairs, because you were dealing with both the management of the natural resource and the international relationship. So in that particular case it was decided that the cost of that program should be apportioned to the two departments rather than being the responsibility of a specific department.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Who would have entered into the contract on behalf of Her Majesty?

Mr. Darling: I have not seen the contract, so I am not aware of the details of who entered into it, but one assumes that it was a responsible minister of the Crown.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you say "a responsible minister of the Crown," the word "responsible" here would not necessarily mean the Secretary of State for External Affairs or the Minister of Fisheries and Oceans; is that right?

Mr. Darling: My understanding was that the government had made a policy decision and therefore cabinet had authorized the agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But cabinet is not a legal entity. What legal entity acted on behalf of Her Majesty?

Mr. Darling: I would have to consult the contract to know which particular minister entered into the contract.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think we should have that information. This is an interesting episode, but I think it is the general practice which is important here. The question is whether a minister, as a result of a cabinet decision—cabinet is not a legal entity; the Privy Council is—can go out and sign a contract and, subsequently, try to find the money in someone else's votes.

[Traduction]

c'est-à-dire les journaux que le public lit—dit qu'il y avait de l'incertitude et qu'il y en a encore sur la question de savoir qui doit payer le prix de cette publication.

Voici ce que je voudrais savoir: est-il possible d'engager des fonds sans savoir à quel crédit ils vont être imputés? Je prenais cette affaire comme exemple. Que s'est-il passé dans ce cas? Mais peut-être n'avez-vous pas les renseignements nécessaires.

M. Darling: A ma connaissance, dans ce cas particulier, le gouvernement avait pris la décision politique d'organiser une campagne de communications, afin de répondre aux préoccupations rapportées par la presse quant à l'interprétation de l'accord conclu entre Noël et le Jour de l'An. Sur la base de cette décision politique, des contrats ont été passés. La source des fonds devait être établie une fois qu'on aurait déterminé le ministère compétent et le crédit auquel les fonds devaient être imputés.

On avait conclu en définitive que deux ministères étaient directement intéressés à l'affaire, Pêches et Océans et Affaires extérieures, parce qu'il s'agissait à la fois de gestion de ressources naturelles et de relations internationales. Dans ce cas particulier, il a été décidé par conséquent que le coût du programme serait réparti entre deux ministères, au lieu d'être imputé à un seul.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qui a signé le contrat au nom de Sa Majesté?

M. Darling: Je n'ai pas vu le contrat. Je ne sais donc pas qui l'a signé, mais on peut supposer que c'est un ministre responsable de la Couronne.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand vous dites «responsable», cela ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit du secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou du ministre des Pêches et des Océans, n'est-ce pas?

M. Darling: Je crois savoir que le gouvernement a pris une décision politique et que c'est, par conséquent, le Cabinet qui a autorisé l'accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais le Cabinet n'est pas une personne morale. Quelle personne morale a agi au nom de Sa Majesté?

M. Darling: Il me faudrait voir le contrat pour savoir quel ministre l'a signé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que nous devrions avoir ce renseignement. Bien sûr, l'épisode est intéressant, mais ce sont les principes en cause qui sont importants. La question est de savoir si, par suite d'une décision du Cabinet—le Cabinet n'est pas une personne morale, mais le Conseil privé l'est—un ministre peut signer un contrat puis aller chercher l'argent dans les crédits de quelqu'un d'autre.

[Text]

The Chairman: I suppose that this particular case is not the usual case. Does that happen often, that you are aware of? Are there examples where a cabinet minister decided, following a cabinet decision, to make an expense, and then, after that, asked himself to whom it should be charged, to what department and to what vote?

Mr. Darling: I cannot cite specific cases, but in the generality of the government decision-making process I would imagine that from time to time cabinet would decide that there is a need to make a public response or to deal with a public issue, and it makes the policy decision to take action. It would then ask the administration to proceed to execute that decision according to the appropriate legal authorities. So I think there are many instances where the specific vote would not have been identified before the policy decision was taken.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not so concerned with the policy decision; I am concerned with the contracts.

The Chairman: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not know whether it is the case now in the United Kingdom, but, if I remember correctly, before a contract could be entered into the Comptroller General had to ascertain that the expenditure was to be drawn down from a particular vote and that the expenditure fell within the purposes for which the vote had been provided. Is that not the case here? I am really asking a question which I asked earlier when the Comptroller General was here, namely, what does he do if he does not do this sort of thing? Does the Comptroller General have any role in a case such as this one?

Mr. Darling: The question that you are raising is: Was a contract entered into in advance of the appropriate certifications? As I understand it, in that particular case that is what happened, namely, a contract was entered into. If there is a requirement to retroactively approve a contract against a specific vote, the practice in every instance is that the Treasury Board must give that sanction to that contract. That then becomes a formal Treasury Board decision which is formally shared with the Office of the Auditor General.

So there are instances of officials, on an exceptional basis, occasionally entering into contracts for which they do not have appropriate authority. If that is the case, then they must report that to the Treasury Board and have Treasury Board sanction for the contract. In answer to your question, "Is this an unusual procedure," it is not a procedure that we think is appropriate, but it is a procedure that has happened in the past. We have a requirement to reveal the instance to the Treasury Board and ask the Treasury Board to pass a judgment on it. On occasion, the Treasury Board has directed that reprimands be given to the officials who were responsible.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It parallels the situation which you referred to earlier. In this case it is the Treasury Board which is being asked to perform a post-mortem. We all know that when you are dealing with situations

[Traduction]

Le président: Je suppose qu'on ne peut pas généraliser à partir de ce cas particulier. Cela se produit-il souvent à votre connaissance? Y a-t-il des exemples de ministres qui engagent des dépenses, par suite d'une décision du Cabinet, puis se demandent ensuite à quel ministère et à quel crédit les imputer?

M. Darling: Je ne peux pas citer de cas précis, mais j'imagine que dans l'ensemble du processus décisionnel du gouvernement, il arrive de temps en temps que le Cabinet décide qu'il est nécessaire de donner une réponse publique ou de régler une affaire publique, et prenne donc la décision politique d'agir. Il demanderait ensuite à l'administration d'exécuter cette décision en fonction des pouvoirs légalement conférés à chacun. Je pense donc qu'il y a de nombreux cas où des décisions politiques sont prises sans qu'on définisse au préalable le crédit auquel seront imputées les dépenses nécessaires.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas la décision politique qui me préoccupe, ce sont les contrats.

Le président: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne sais pas si c'est encore le cas au Royaume-Uni, mais, si je me souviens bien, avant qu'un contrat puisse être signé, le contrôleur général devait s'assurer que les fonds pouvaient être prélevés sur un crédit particulier et que la dépense pouvait s'inscrire dans la définition de ce crédit. N'est-ce pas le cas ici? Je pose en réalité une question que j'ai déjà demandée au contrôleur général quand il avait comparu ici. Que fait-il s'il ne s'occupe pas d'affaires de ce genre? Le contrôleur général a-t-il un rôle à jouer dans une telle situation?

M. Darling: Vous voulez en fait savoir si un contrat a été signé avant que les attestations nécessaires n'aient été obtenues. Dans ce cas, je pense que c'est bien ce qui s'est produit. Un contrat a effectivement été signé. S'il est nécessaire de faire approuver rétroactivement un contrat à imputer à un crédit particulier, c'est toujours au Conseil du Trésor qu'il appartient de sanctionner le contrat. Cette sanction constitue alors une décision officielle du Conseil, qui est officiellement partagée avec le vérificateur général.

Il y a donc des cas où des fonctionnaires signent des contrats, à titre exceptionnel, sans avoir les pouvoirs nécessaires pour le faire. Ils doivent alors le signaler au Conseil du Trésor et obtenir son approbation. Vous demandiez s'il s'agit là d'une situation inhabituelle. Ma réponse, c'est que nous ne considérons pas qu'une telle façon de procéder soit très acceptable, mais cela s'est déjà produit dans le passé. Nous exigeons donc que le cas soit signalé au Conseil du Trésor qui doit alors formuler un jugement sur les mesures prises. A l'occasion, le Conseil ordonne que les fonctionnaires responsables soient réprimandés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est semblable à la situation que vous mentionniez tout à l'heure. Le Conseil du Trésor est chargé de procéder à l'autopsie. Si vous devez vous occuper d'une situation après coup, votre attitude

[Text]

after the fact your attitude is inevitably influenced by the fact that you cannot effect the facts; the facts are over.

If this has been happening from time to time, the practice should be reviewed—and I would say right at this point—and changed.

The Chairman: I suppose they rely on the fact that they have Vote 5, which they can use any time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That was my next question, Mr. Chairman. In this particular instance I know that the amount expended was not a great sum, but I was going to ask where was there loose money in the votes for the Departments of External Affairs and Fisheries and Oceans?

Mr. Darling: I could make a number of observations, Mr. Chairman. To go to the last question first, the source of the funds would, in each of the departments, be in their vote 1, their departmental administration vote. In the course of planning the department's activities in a year, a certain portion of moneys would be set aside on a planning basis for undertaking communication-type activities. I think you will find that every department of government sets aside in its vote a specific level of funds to be made available. In the course of the year, a department would not enter into some commitments but would pick up new commitments; it is constantly adjusting during the course of the year. That would be the source of funds.

Would Treasury Board vote 5 have been used for this purpose? The answer to that question is no. We would only even entertain the question of Treasury Board being asked to use that if the department certified to us that all of their free balances in their appropriation were fully encumbered and that they needed a supplemental appropriation, in which case the requirement for the supplemental appropriation would appear in the supplementary estimates as an enrichment of the vote. It is only in those circumstances that we would even contemplate a request for the use of vote 5.

One final observation I would make is that until the necessary contractual authorities are in place, even in this instance there is no way that a financial officer can authorize the payment of this contract, even though the contract has been entered into. The payment for the provision of the goods requires the necessary Treasury Board contractual approval.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask a legal question. Let us say that a minister or someone under his instruction signs a contract. Suppose that, subsequently, Treasury Board says no. Can the other party to the contract, the provider of the goods or services, bring an action against the crown and succeed in court? Or are you saying that in every instance the Treasury Board will knuckle under to what has been done? Of course, it would in that case say, "Don't do it again—at least not this week."

Senator Hicks: There is a great leading case on this subject which is called *Lloyd vs. Grace, Smith & Company*. If the person who made the contract was put, by the crown or the agents of the crown, in a position where the person who contracted

[Traduction]

est inévitablement influencée par le fait que vous ne pouvez pas changer des événements qui se sont déjà produits.

Si cela se fait de temps en temps, alors la pratique devrait être revue tout de suite et modifiée.

Le président: Je suppose qu'ils comptent sur le crédit 5. Ils peuvent s'en servir quand ils veulent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'était ma question suivante, monsieur le président. Dans ce cas particulier, je me rends compte que le montant en jeu n'était pas important, mais je voudrais savoir s'il existe aux Affaires extérieures et au ministère des Pêches et des Océans des crédits contenant des fonds dont on peut disposer à loisir.

M. Darling: Je peux formuler un certain nombre d'observations, monsieur le président. En réponse à la dernière question, je dirai que, dans chacun des deux ministères, les fonds seraient prélevés sur le crédit 1 de l'Administration centrale. En planifiant ses besoins pour une année donnée, un ministère réserve en général certains montants dans le crédit 1 à des activités de communications. Je pense que tous les ministères le font. Dans le courant d'une année, chaque ministère est obligé d'assumer de nouveaux engagements imprévus et de procéder constamment à des rajustements. Voilà donc la réponse en ce qui concerne la provenance des fonds.

Le Conseil du Trésor utiliserait-il le crédit 5 à cette fin? Certainement pas. Nous n'accepterions même pas de l'envisager si le ministère n'atteste pas avoir pleinement engagé tous ses fonds et avoir besoin de crédits supplémentaires. Dans ce cas, ce besoin figurerait dans un budget supplémentaire comme majoration d'un crédit. Ce n'est que dans ces conditions que nous accepterions d'envisager un recours au crédit 5.

Je voudrais faire une dernière observation. Même dans un cas comme celui que vous avez mentionné, il est impossible à un agent des finances d'autoriser un paiement quelconque dans le cadre du contrat avant que toutes les approbations nécessaires n'aient été obtenues, et cela, en dépit du fait que le contrat est déjà signé. Pour que des biens fournis soient payés, il faut que le Conseil du Trésor ait approuvé le contrat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de poser une question d'ordre juridique. Supposons qu'un ministre ou un agent agissant sur ses instructions signe un contrat et que le Conseil du Trésor refuse son approbation par la suite. L'autre partie au contrat, celle qui fournit les biens ou les services, peut-elle poursuivre la Couronne et gagner son procès? Ou est-ce que le Conseil du Trésor va toujours céder, en disant bien sûr: «Surtout ne recommencez pas... du moins pas cette semaine.»?

Le sénateur Hicks: Il y a un précédent à cet égard: l'affaire *Lloyd vs. Grace Smith & cie*. Si la Couronne ou ses agents ont placé l'autre partie au contrat dans une position telle qu'elle pouvait raisonnablement croire que le signataire du contrat était autorisé à le conclure, alors la Couronne est responsable.

[Text]

could reasonably expect and was reasonably led to believe that he had the authority, then the crown is responsible.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is a very reasonable decision. Therefore, the Treasury Board has very little choice. It is just a veil of respectability that is being brought on after the fact.

Senator Hicks: That was a Privy Council decision, but it was another Privy Council.

Mr. Darling: I think that would be the case law in this country as well, senator.

Senator Hicks: Undoubtedly it is.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I should like, at some future meeting of the committee, to raise the question of the desirability of establishing that no contracts be entered into until such time as the appropriate officer, such as the Comptroller General, ascertains that money is available for that specific purpose. That is the ancient function of the Comptroller General.

The Chairman: I would have to make sure that we can get the witness who can answer that question. I do not know if that would be the Comptroller General, the Treasury Board Secretariat or even the Auditor General. I simply do not know.

Mr. Darling: I would ask Mr. Crandall to comment on the utilization of the authorities under the Financial Administration Act that I think are appropriate here.

Mr. Crandall: Section 26 of the Financial Administration Act talks about commitments and says that no commitment will be entered into without there being a sufficient unencumbered balance in the appropriation. Subsection (2) of that section talks about the requirement of the deputy head to maintain a commitment control system. This whole issue of commitments was reviewed under Bill C-96 about three years ago. The Financial Administration Act was changed. There is no longer a requirement for a specific signatory to a commitment. It is just a general statement in the act that no commitment be entered into without that unencumbered balance in the appropriation.

Section 26 of the act deals with payment. It says that no payment shall be made unless there are funds in the appropriation. I think that complications arise in modern government because many payments often fall within the ambit of more than one vote in the estimates. There are shared jurisdictions or shared interests that happen all the time, and I think it is quite a frequent practice for commitments to be entered into by one minister or someone delegated on behalf of a minister that subsequently turn out to be appropriate charges to more than one vote or to some different vote altogether. They would not have been legal charges against the appropriation against which they were committed in the first place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That prompts me to ask a question or two, Mr. Chairman. You say "the appropriation". What appropriation?

Mr. Crandall: An appropriation.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est là une décision très raisonnable. Par conséquent, le Conseil du Trésor n'a pratiquement pas le choix. Il ne fait que donner son aval après le fait.

Le sénateur Hicks: C'était une décision du Conseil privé, ou plutôt du *Privy Council*.

M. Darling: La jurisprudence est la même au Canada, sénateur.

Le sénateur Hicks: De toute évidence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, à une réunion future du Comité, je voudrais parler de l'opportunité d'interdire la signature d'un contrat avant qu'un agent compétent, le contrôleur général par exemple, ne s'assure que des fonds sont disponibles pour cette fin particulière. C'est là le rôle traditionnel du contrôleur général.

Le président: Il faudra pour cela pouvoir convoquer un témoin habilité à répondre à cette question. Je ne sais pas s'il s'agit du contrôleur général, du secrétaire du Conseil du Trésor ou du vérificateur général. Je ne sais vraiment pas.

M. Darling: Si vous le permettez, j'inviterai M. Crandall à parler du recours aux pouvoirs qui nous intéressent ici et qui sont prévus dans la Loi sur l'administration financière.

M. Crandall: Aux termes de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière, aucun engagement ne peut être pris sans qu'il y ait un solde suffisant non engagé dans le crédit. Le paragraphe (2) de l'article impose au sous-chef de tenir un système de contrôle des engagements. Il y a près de trois ans, toute la question des engagements a été revue dans le cadre du projet de loi C-96 et la Loi sur l'administration financière a alors été modifiée. Il n'est plus nécessaire qu'un engagement soit signé par une personne particulière. La Loi dit seulement que, d'une manière générale, aucun engagement ne doit être pris sans s'assurer que le crédit contient un solde suffisant non engagé.

Aux termes de l'article 27 de la Loi, aucun paiement ne peut être effectué à moins qu'il n'y ait des fonds suffisants dans le crédit. De nos jours, la situation se complique parce que de nombreux paiements s'inscrivent dans le cadre de plus d'un crédit parlementaire. On trouve constamment des domaines de compétence et des intérêts qui se chevauchent. Il est donc très fréquent qu'un ministre ou son mandataire engage des fonds qu'il faut par la suite imputer à plus d'un crédit ou à un crédit complètement différent, parce qu'ils n'auraient pas constitué une imputation légitime sur le crédit initial.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela me porte à poser une question ou deux, monsieur le Président. Vous dites «le crédit». Pouvez-vous me dire lequel?

M. Crandall: C'est un crédit.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You were talking about a specific appropriation; you said there was money in the appropriation. That seems to indicate a specific vote.

Mr. Darling: It is the vote to which the activity in question is an appropriate charge.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How can you ascertain if there is enough money if you have not identified the vote?

The Chairman: Would not the department realize on vote 1?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But we don't even know which department it is.

Mr. Darling: In the specific case that you are making reference to, the point in time at which we ascertained the source of funds was not coincident with the decision to proceed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It was later?

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have forgotten Mr. Crosbie's portfolio, but I believe it was transport. In that case, it would have to be argued that there was enough money in vote 1 of the Department of Transport, yet it turns out that it is not to be charged to the Department of Transport at all. I go back to my basic point. Surely this is a role for the Comptroller General.

The Chairman: I suppose that we will get the Comptroller General to appear before the committee to try to explain what his mandate is, exactly. From there, we can ascertain a few things which, right now, we are not sure of. Whenever we have him as a witness, we will have an actual explanation of his mandate and can then ask questions on it. Perhaps he could clear up a few aspects of the Financial Administration Act in that way.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I realize, Mr. Chairman, that all desirable expenditures cannot be anticipated. But when Parliament is authorizing the supply of money to the crown, it does not do so in a block grant. It does that by appropriating certain sums of money for particular purposes. It is highly desirable that there be someone who will certify that when a contract is made, there is money in a suitable vote with which to discharge the obligation entered into under that contract.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank the witness for coming this morning. If we need you again, we will let you know. We will now continue our meeting *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous parliez d'un crédit particulier. Vous avez dit qu'il fallait s'assurer qu'il y avait des fonds dans le crédit, ce qui semble impliquer qu'il s'agit d'un crédit bien précis.

M. Darling: C'est le crédit auquel l'activité en question peut légitimement être imputée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Comment peut-on savoir s'il y a suffisamment de fonds quand on n'a pas encore déterminé à quel crédit la dépense va être imputée?

Le président: Le ministère ne peut-il pas recourir au crédit 1?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais nous ne savons même pas de quel ministère il s'agit.

M. Darling: Dans le cas particulier dont vous parliez, nous n'avons pas déterminé la source des fonds au moment où la décision d'aller de l'avant a été prise.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous l'avez déterminée plus tard, n'est-ce pas?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai oublié quel portefeuille M. Crosbie détient, je crois que c'est celui des Transports. Dans ce cas, il aurait fallu s'assurer qu'il y avait suffisamment de fonds dans le crédit 1 du ministère des Transports. Mais il s'est avéré ensuite que les dépenses n'avaient finalement rien à voir avec le ministère des Transports. Je reviens donc à mon point de départ. Le contrôleur général a sûrement un rôle à jouer dans ce domaine.

Le président: Je suppose que nous devrons faire comparaître le contrôleur général devant le Comité pour qu'il nous dise avec précision en quoi consiste son mandat. A partir de là, nous pourrions nous assurer de certaines choses qui, pour le moment, restent incertaines. Quand il viendra témoigner, nous saurons exactement ce qu'il a à faire et nous pourrions lui poser des questions. Nous arriverons peut-être ainsi à éclaircir certains aspects de la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je me rends bien compte, monsieur le Président, qu'on ne peut prévoir toutes les dépenses qu'on aura à faire, mais quand le Parlement autorise l'affectation de crédits à la Couronne, il ne le fait pas en bloc. Il affecte des montants précis à des fins précises. Il est donc très souhaitable qu'il y ait un responsable pouvant certifier, lorsqu'un contrat est passé, qu'il y a dans un crédit approprié des fonds suffisants pour respecter les obligations prises aux termes du contrat.

Le président: Au nom du Comité, je remercie le témoin d'être venu ce matin. Si nous avons encore besoin de vous, nous vous le ferons savoir. Nous allons maintenant continuer à huis clos.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. B. Crandall, Director, Estimates Division.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. B. Crandall, directeur, Division des prévisions budgétaires.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 18, 1987

Issue No. 15

Sixth Proceedings on:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year
ending March 31, 1988

TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 18 juin 1987

Fascicule n° 15

Sixième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1988

DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat:

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 18, 1987
(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cools, Hicks, Marsden, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Medical Research Council of Canada:

Dr. Lewis Slotin, Director, Programs Branch;

Mr. A. Belliveau, Director, Corporate Management.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987, continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Dr. Slotin made opening remarks, following which he and Mr. Belliveau answered questions.

Senator Stewart moved that a report be prepared for presentation in the Senate on the outcome of the recommendations made by the National Finance Committee during the Thirty-Third Parliament.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 12:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 JUIN 1987
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cools, Hicks, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (6).

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Conseil des recherches médicales du Canada:

D^r Lewis Slotin, directeur, Direction des programmes;

M. A. Belliveau, directeur, Gestion intégrée.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité reprend l'étude des dépenses proposées dans le budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le D^r Slotin fait une déclaration préliminaire, à la suite de laquelle M. Belliveau et lui-même répondent à des questions.

Le sénateur Stewart propose qu'on rédige dans le but de le présenter au Sénat un rapport portant sur les suites données aux recommandations faites par le Comité des finances nationales au cours de la 33^e législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

TUESDAY, June 23, 1987

Le MARDI 23 juin 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

TWELFTH REPORT

DOUZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1988 were referred, examined the said Estimates and presents, in obedience to the Order of Reference of March 10, 1987, an interim report as follows:

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le Comité, auquel a été référé le Budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, présente le rapport provisoire suivant:

INTRODUCTION

INTRODUCTION

On May 28, 1987, this Committee tabled its Eleventh Report the subject of which was the Estimates of the Government of Canada, 1987-88. Following tradition the Committee had used this opportunity to examine the overall fiscal plan of the government, as illustrated in Part I of these Estimates. The Committee also examined the extent to which the government has responded to recommendations it made in previous reports.

Le 28 mai 1987, le Comité a déposé son Onzième rapport portant sur le Budget des dépenses du gouvernement du Canada pour l'année 1987-1988. Fidèle à la tradition, le Comité en a profité pour étudier le plan financier global du gouvernement, tel qu'il figure dans la partie I de ce Budget. Le Comité a aussi examiné dans quelle mesure le gouvernement a donné suite à ses recommandations des rapports précédents.

In this report, the Committee wishes to draw the attention of the Senate to those recommendations it has made during the 33rd Parliament, with respect to the form and use of estimates and with respect to the *Financial Administration Act*. It also wishes to draw attention to the responsiveness of Treasury Board.

Dans le présent rapport, le Comité désire attirer l'attention du Sénat sur les recommandations qu'il a faites au cours de la 33^e législature concernant la forme et l'utilisation du budget, ainsi que la *Loi sur l'administration financière*. Il précise aussi la réaction du Conseil du Trésor.

A. THE ESTIMATES

A. LE BUDGET DES DÉPENSES

First Session, Tenth Report (November 20, 1985)Première session, Dixième rapport (20 novembre 1985)

During its examination of Supplementary Estimates (B), 1985-86, the Committee took the opportunity to question Treasury Board about the contradictory statements to be found between Parts II and III of the Main Estimates. The Committee was informed that while the data in Part II are consistent with that found in Part III, there are no assurances that the respective texts are consistent. While Treasury Board is responsible for the text in Part II, departments are responsible for the texts in Part III. The Committee stated:

Au cours de son examen du Budget des dépenses supplémentaire (B), 1985-1986, le Comité a interrogé les représentants du Conseil du Trésor au sujet des divergences entre les parties II et III du Budget principal. Le Comité a appris que même si les données que renferme la partie II sont identiques à celles que l'on trouve à la partie III, il ne s'ensuit pas nécessairement que leurs sections narratives respectives concordent. Le Conseil du Trésor est responsable de la section narrative de la partie II, tandis que les ministères sont responsables de celle de la partie III. Le Comité a déclaré:

Because Part IIIs are a relatively recent innovation and, as indicated by Mr. Manion, are far from perfect, alternative

Étant donné que les parties III constituent un ajout relativement récent et, comme l'a indiqué M. Manion, qu'elles

ways have to be found to update information for parliamentarians without their having to *sleuth* it out. Accordingly, some members of the Committee felt that the Treasury Board might look into the feasibility of making available to parliament...Treasury Board decisions affecting funding allocations, along with a brief explanation. (p. 25:5-6)

Treasury Board officials consulted with the Chairman of the Committee and with Committee staff to determine how the information needs of the Committee could best be met. Treasury Board now provides the Committee with a list of all items included in supplementary estimates which materially differ from information provided in the Estimates Part III. This information is included with the reports of the Committee on all supplementary estimates, where relevant.

Second Session, Third Report (December 16, 1986)

While reviewing Supplementary Estimates (A), 1986-87, the Committee scrutinized Treasury Board's Vote 5. This vote is used to supplement other votes for paylists and to cover unforeseen expenses. The Committee noted some ambiguity in the use of this allotment and a definite lack of guidelines. The Committee stated:

In the proposed Schedule to the Appropriations Bill presented in the 1986-87 Estimates, Part II, the description of Vote 5 contains no reference to "urgent" expenditures. According to the Part II, this vote is to be used, in part, "to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses". In the Committee's view, there is a difference between "unforeseen" expenses and "urgent" expenses. Therefore we recommend that Treasury Board examine the use of Vote 5, clarify its purpose, and redraft Parts II and III of future Estimates to insure consistency between them. (p. 1:8)

The Treasury Board Secretariat is completing a thorough review of TB Vote 5, its historical use, legal opinions received over the years, and practices in other jurisdictions. In the meantime

sont loin d'être parfaites, il faut trouver une solution pour informer plus directement les parlementaires de façon à ce qu'ils ne soient pas obligés de *fouiner* pour se renseigner. Par conséquent, certains membres du Comité ont pensé que le Conseil du Trésor pourrait examiner s'il serait possible de présenter au Parlement mensuellement, par exemple, les décisions du Conseil du Trésor touchant les allocations de financement, ainsi qu'une brève explication. (p. 25:5-6)

Des fonctionnaires du Conseil du Trésor ont consulté le président et les employés du Comité pour déterminer quelle serait la meilleure façon de répondre à leurs besoins en information. Le Conseil du Trésor remet maintenant au Comité une liste de tous les postes du Budget des dépenses supplémentaire qui diffèrent sensiblement de ceux fournis dans la partie III du Budget des dépenses. Le cas échéant, ces renseignements sont inclus dans les rapports sur tous les budgets supplémentaires destinés au Comité.

Deuxième session, Troisième rapport (16 décembre 1986)

Dans le cadre de son étude du Budget des dépenses supplémentaire (A), 1986-1987, le Comité s'est intéressé de près au Crédit 5, crédit dont on se sert pour faire face à des besoins supplémentaires relatifs à la paye et pour couvrir des dépenses imprévisibles. Le Comité a relevé une certaine ambiguïté dans l'utilisation qui était faite de cette affectation, ainsi qu'une absence flagrante de lignes directrices. Il a déclaré:

Le crédit n° 5 est présenté à l'Annexe du projet de loi portant affectation de crédits figurant dans la Partie II du Budget 1986-1987. Il n'y est pas question de dépenses «urgentes». Selon la Partie II, ce crédit doit servir en partie «pour d'autres dépenses diverses imprévisibles». De l'avis du Comité, il y a une différence entre dépenses «imprévisibles» et dépenses «urgentes». Nous recommandons par conséquent au Conseil du Trésor d'examiner l'utilisation qui sera faite des fonds affectés au crédit 5, d'en éclaircir l'objet et de récrire les Parties II et III du prochain budget de manière à ce qu'elles soient conformes l'une à l'autre. (p. 1:8)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor termine un examen approfondi du Crédit 5 du CT, de son utilisation au fil des ans, des opinions juridiques reçues au cours des années et des pratiques dans

the 1987-88 Main Estimates were drafted in such a manner as to ensure that descriptive sections of Parts II and III are consistent with the vote wording. The Committee also notes that Treasury Board has agreed to provide to the Committee its analysis on the use of Vote 5 in the fall of this year.

Second session, Sixth Report (March 24, 1987)

When one dollar votes are listed in supplementary estimates, very frequently they are used to transfer money from one vote to another. For example, on page 26 of Supplementary Estimates (C), 1986-87, the Department of Employment and Immigration sought authority to transfer \$2 million from vote 10 to vote 20c. Previous estimates for vote 20c showed \$99.7 million. Once this request was approved, vote 20c contained \$101.7 million. Yet, Supplementary Estimates (C) showed vote 20c increasing by one dollar but with no corresponding decrease in vote 10 of \$2 million. The Committee stated:

While the Committee is aware that vote transfers do not increase the expenditures of a department as a whole, they do reflect a divergence in the way money has been appropriated to that department. The Committee concluded that information on vote transfers, showing the amount of increase and decrease for each vote, should be displayed clearly in the table for each department and in the summary tables. (p. 4:6)

Treasury Board has agreed that there is confusion generated by the form used for vote transfers in supplementary estimates. Officials have indicated that a proposed new format for supplementary estimates is being developed. A "first mock-up" is expected shortly. Treasury Board will consult with the Committee before the new form is finalized in time for introduction with the first supplementary estimates for 1988-89.

B. THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT (FAA)

First Session, Fourteenth Report (March 19, 1986)

In reviewing Supplementary Estimates (C), 1985-86, the Committee learned that there is a difference between the forgiveness of a debt and the write-off of a debt; forgiveness eliminates the debt from the Public

d'autres administrations. Entre-temps, le Budget des dépenses principal de 1987-1988 a été rédigé de telle sorte que les sections narratives des parties II et III concordent avec le libellé du crédit. Le Comité signale également que le Conseil du Trésor a convenu de lui remettre son analyse de l'utilisation du Crédit 5 à l'automne de cette année.

Deuxième session, Sixième rapport (24 mars 1987)

On se sert fréquemment des crédits de 1 \$ figurant dans les budgets supplémentaires pour effectuer des transferts de fonds d'un crédit à un autre. Par exemple, à la page 27 du Budget des dépenses supplémentaire (C), 1986-1987, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a demandé l'autorisation de virer 2 millions de dollars du crédit 10 au crédit 20c. Étant donné que dans les prévisions précédentes la somme de 99,7 millions \$ figurait au crédit 20c, une fois cette requête autorisée, le crédit 20c totalisait 101,7 millions \$. Or, le Budget des dépenses supplémentaire (C) montrait en regard du crédit 20c une augmentation de 1 \$, sans diminution correspondante de 2 millions \$ au crédit 10. Le Comité a déclaré:

Tout en sachant que les transferts de crédits n'augmentent pas les dépenses totales d'un ministère, le Comité estime qu'ils traduisent un mode différent d'allocation de crédits à ce ministère. Il conclut que les tableaux de chaque ministère et la table sommaire devraient donner tous les renseignements sur les transferts de crédits, précisant le montant de l'augmentation ou de la diminution de chacun d'eux. (p. 4:6)

Le Conseil du Trésor convient que le mode de présentation des transferts de crédit dans le Budget des dépenses supplémentaire pouvait être source de confusion. Les représentants du Conseil du Trésor ont déclaré qu'une nouvelle présentation pour les budgets supplémentaires est en voie d'être élaborée. Un «premier modèle» devrait être prêt sous peu. Le CT consultera le Comité avant de finaliser la nouvelle présentation, à temps pour l'introduction du premier Budget des dépenses supplémentaire pour 1988-1989.

B. LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE (LAF)

Première session, Quatorzième rapport (19 mars 1986)

Dans le cadre de son examen du Budget des dépenses supplémentaire (C), 1985-1986, le Comité a constaté qu'il existe une différence entre la remise d'une dette et sa radiation; une dette remise est rayée

Accounts and removes any further obligation of the debtor to Her Majesty. Writing-off a debt, while eliminating it from the Public Accounts, has the effect of making the loan inactive, but "does not affect any right of Her Majesty to collect or recover the debt, obligation or claim" (FAA, 18(4)). The Committee further learned that through an appropriations act, forgiveness of a financial obligation to Her Majesty applies only to debts owed by Crown Corporations. There is no provision under the Act whereby debts owed by individuals or corporations, which have become uncollectible, may be forgiven.

The Committee concluded:

...that under the principle of equity, individuals and private corporations should have the same rights as Crown corporations with regard to write-off or forgiveness of debts and that the government should consider such a change when the *Financial Administration Act* comes under legislative review. (p. 44:8)

When he appeared before the Committee on Wednesday, April 23, 1986, the President of the Treasury Board stated that the recommendation had been favourably noted and that Treasury Board was trying to move along with the specific recommendations for the next legislative review. The appropriate changes to the FAA have been drafted, and the changes will be introduced as soon as practical within the current legislative calendar.

CONCLUSIONS

The Committee intends to continue in the fall to monitor its recommendations and the progress of Treasury Board. Also, the Committee plans to follow-up its investigations in a number of areas such as the role and use of Governor General's warrants, comprehensive auditing and the Canadian budgetary process.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

des Comptes publics, et le débiteur n'a plus alors aucune obligation envers Sa Majesté relativement à cette dette. Lorsqu'une dette est radiée, elle n'apparaît plus dans les Comptes publics. Sa radiation rend le prêt inactif, mais «ne prive pas Sa Majesté du droit de percevoir ou de recouvrer le montant de l'obligation, de la dette ou de la réclamation» (par. 18(4) de la LAF). Le Comité a appris que seules les sociétés de la Couronne peuvent bénéficier de la remise d'une obligation financière envers Sa Majesté aux termes d'une loi portant affectation de crédits. Aucune disposition de la Loi ne prévoit la remise de la dette d'un particulier ou d'une société, lorsque celle-ci est devenue irrécouvrable.

Le Comité a conclu:

...en toute équité, les particuliers et les sociétés privées devraient jouir des mêmes droits que les sociétés de la Couronne en ce qui concerne la radiation ou la remise de leurs dettes. Il recommande donc que la *Loi sur l'administration financière* soit modifiée en conséquence lors d'une éventuelle révision. (p. 44:8)

Quand il a comparu devant le Comité, le mercredi 23 avril 1986, le président du Conseil du Trésor a déclaré que la recommandation avait été favorablement accueillie et que le CT tentait de mettre en oeuvre les recommandations précises en vue de la prochaine révision législative. Les modifications appropriées à la LAF ont été rédigées et les changements seront introduits aussitôt que possible dans l'actuel calendrier législatif.

CONCLUSIONS

Le Comité entend continuer de surveiller l'application de ses recommandations et les progrès du Conseil du Trésor à l'automne. En outre, il compte poursuivre ses recherches dans un certain nombre de domaines comme le rôle des mandats du Gouverneur général et leur utilisation, la vérification intégrée et le processus budgétaire canadien.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 18, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year 1987-88.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Honorables sénateurs, il s'agit de la sixième rencontre du comité sénatorial des finances nationales pour examiner les prévisions budgétaires principales pour l'année fiscale 1987-1988.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins principaux ce matin le docteur Lewis A. Slotin, directeur, direction des programmes, Conseil de recherches médicales du Canada et monsieur Aldérick Belliveau, directeur de la gestion intégrée du Conseil de recherches médicales du Canada.

I understand, Dr. Slotin, that you have an opening statement. After we have heard your opening statement, we will move to the questioning. Therefore, Dr. Slotin, the floor is yours.

Dr. Lewis Slotin, Director of Programs, Medical Research Council: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure for my colleague, Mr. Belliveau, and myself to address you this morning on the subject of the Medical Research Council. Regrettably, our President, Dr. Pierre Bois, is unable to appear before you today but would like me to express his desire to provide any subsequent information or clarification should you find it necessary.

As a beginning to this morning's discussion, we have prepared a brief statement which outlines the role, activities and character of the MRC. It also highlights some of the issues influencing biomedical research in Canada. We have also prepared a summary of the way in which our budget has been constructed over the last few years, and this has been made available to you. Both of these statements are, of necessity, brief but hopefully we can elaborate on these issues in the discussion to follow.

Canada has identified certain social and economic development priorities as a basis for its future growth. These priorities include job creation and preservation, the improvement in the quality of life including health, increased productivity and competitiveness, enhanced innovation and the acquisition and diffusion of key technologies.

Within this framework, research and development is recognized as essential to develop highly skilled people, to generate new knowledge, to evaluate and access knowledge generated elsewhere and thus improve Canada's ability to meet its special and economic priorities.

It is the function of the Medical Research Council to promote, assist and undertake basic, applied and clinical research

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 juin 1987

[Traduction]

Le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales s'est réuni ce jour à 11 h pour examiner le budget des dépenses pour l'exercice financier 1987-88.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) préside la séance.

The Chairman: Order, please. This is the Committee's sixth meeting to consider the Main Estimates for the 1987-88 fiscal year.

It is our pleasure to have with us this morning as our chief witnesses Dr. Lewis A. Slotin, Director of the Programs Branch at the Medical Research Council of Canada, and Dr. Aldérick Belliveau, Director of Corporate Management for the Council.

Je crois comprendre, monsieur Slotin, que vous avez une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions. Je vous donne donc tout de suite la parole.

Dr Lewis Slotin, directeur des programmes, Conseil de recherches médicales: Merci, monsieur le président. C'est avec plaisir que mon collègue, M. Belliveau, et moi-même nous adressons à vous ce matin au sujet du Conseil de recherches médicales. Hélas, notre président, M. Pierre Bois, a été dans l'impossibilité de nous accompagner mais il m'a demandé de vous dire qu'il est à votre disposition pour vous fournir toute information ou précision complémentaire que vous pourriez souhaiter plus tard.

Pour entamer la discussion d'aujourd'hui, nous avons préparé une brève déclaration précisant le rôle, les activités et la nature du CRM. Nous en profiterons également pour faire le point sur certains des thèmes fondamentaux qui influent sur la recherche biomédicale au Canada. Nous avons enfin dressé à votre intention un tableau résumant l'évolution de notre budget sur plusieurs années, et je crois savoir que vous en avez déjà reçu des exemplaires. Ma déclaration préliminaire et le tableau sont assez brefs, mais nous sommes prêts à vous fournir toutes les précisions nécessaires durant la discussion qui suivra.

Le Canada a défini certaines priorités en matière de développement économique et social comme fondement de croissance future. Parmi ces priorités, on compte la création et le maintien des emplois, l'amélioration de la qualité de la vie, y compris la santé, l'acroissement de la productivité et de l'esprit de concurrence, la mise en valeur des innovations et l'acquisition et la diffusion des technologies de pointe.

Dans ce contexte, la recherche et le développement sont essentiels pour former du personnel hautement qualifié, pour engendrer de nouvelles connaissances, pour évaluer et avoir accès à de nouvelles découvertes ailleurs et pour, en fin de compte, aider le Canada à faire face à ses priorités économiques et sociales.

Le mandat du Conseil de recherches médicales consiste à promouvoir, aider et entreprendre des recherches pures, clini-

[Text]

in Canada in the health sciences so as to help attain the quality and scale of research in the health sciences essential to the maintenance and improvement of health services.

The MRC's activities mirror many of Canada's priorities. For example, the MRC's priority for support of human resource development and employment contributes to both the nation's job creation and preservation priorities as well as the objective of creating skilled individuals capable of generating new knowledge and the critical assessment of new advances which are being generated world-wide. Furthermore, in the absence of national health research institutes, research, education, and clinical service have evolved within a highly integrated milieu in Canada of teaching hospitals and academic institutions. Thus, the Council's support of research and research training within this milieu has a direct impact on the improved education of clinicians as well as their ability to deliver high quality patient care. Finally, the Council's provision of state-of-the-art equipment to biomedical researchers ensures that the latest technologies are available and readily diffusible within the health research milieu.

The MRC Program is divided into two activities: Grants and Scholarships, and Administration. The Grants and Scholarships activity, which accounts for 97.8 per cent of the Council's budget is divided into Grants Programs, Personnel Support Programs, Travel and Exchange and other activities.

Without going into details on each one of these programs, I think it is important to point out that there are several features of MRC activities which deserve special attention. First, all decisions of the Council concerning resource allocation are based upon peer-review. Experts from across the world evaluate and advise the Council on the quality of the applications it receives. The innovative nature of the proposal, its relevance, the capabilities of the applicants and the methods chosen are all assessed by peers considered to be at the forefront of their respective disciplines. Thus, through its peer review process the Council ensures that the activities it supports are judged on the highest standards.

Second, approximately 60 per cent of the MRC-supported activities occur within a clinical setting. As I mentioned before, the nation's health research complex is a tightly-woven mosaic of universities, teaching hospitals and hospital-based research institutes. Therefore, the interaction between research and clinical care is immediate, thus ensuring that new knowledge and practices are diffused rapidly within the health care system. It should be pointed out, however, that the research supported by the MRC in both clinical and academic settings is predominately basic in nature. Basic research in molecular biology, neurosciences, biochemistry, immunology, cell physiology et cetera, is the foundation from which medical advances have and will occur in future.

Third, the majority of research supported by the Council is collaborative and multidisciplinary. In recent years and in the foreseeable future, due to the nature of the biomedical sciences, advances will only come from collaborative efforts.

[Traduction]

ques et appliquées en sciences de la santé au Canada, dans le but d'atteindre la qualité et le niveau de recherches en sciences de la santé essentiels au maintien et à l'amélioration des services de santé.

Les activités du CRM reflètent beaucoup des priorités du Canada. Par exemple, la priorité du CRM en matière de développement et d'emploi des ressources humaines contribue à la fois aux priorités nationales de création et de maintien d'emplois et, en même temps, à l'objectif de former du personnel qualifié capable d'apporter de nouvelles connaissances et de faire l'essai critique des nouvelles découvertes à l'échelle mondiale. De plus, en l'absence d'instituts nationaux de recherche en santé, la recherche, l'éducation et les services cliniques ont évolué dans un milieu qui intègre étroitement les hôpitaux d'enseignement et les établissements universitaires. Ainsi, l'appui qu'apporte le Conseil à la recherche et à la formation en recherche dans ce milieu a un impact direct sur une meilleure éducation des cliniciens et sur leur capacité à fournir des soins de haute qualité aux malades. En dernier lieu, les appareils à la fine pointe de la technologie fournis par le Conseil permettent d'assurer la disponibilité et la diffusion des dernières technologies dans le milieu de la recherche en santé.

Le programme du CRM se divise en deux: les subventions et bourses et l'administration. Les subventions et bourses, qui occupent 97,8 p. 100 du budget, se divisent en programmes de subventions, programmes d'appui du personnel, échanges et voyages et en d'autres activités.

Plusieurs caractéristiques des activités du CRM méritent une attention spéciale. Tout d'abord, toutes les décisions du Conseil concernant l'allocation des ressources sont le résultat du processus d'examen par les pairs. Des experts, à l'échelle mondiale, évaluent la qualité des demandes reçues par le Conseil et font des recommandations à ce dernier. Le caractère innovateur du projet, sa pertinence, les aptitudes des candidats et les méthodes choisies sont tous jugés par des pairs à l'avant-garde de leur discipline respective. Ainsi, par son processus d'examen par les pairs, le Conseil peut s'assurer que les activités qu'il finance répondent aux critères les plus élevés.

Deuxièmement, environ 60 p. 100 des activités financées par le CRM se déroulent en milieu clinique. Tel qu'indiqué auparavant, le complexe de recherche en santé au pays est une mosaïque d'universités, d'hôpitaux d'enseignement et d'instituts de recherche en milieu hospitalier étroitement imbriqués les uns aux autres. De cette façon, l'interaction entre la recherche et les soins cliniques est immédiate, et les nouvelles connaissances et pratiques sont diffusées rapidement dans le système de soins de santé. Il faut noter, cependant, que la recherche financée par le CRM en milieux cliniques et universitaires est surtout de nature fondamentale. La recherche fondamentale en biologie moléculaire, en sciences neurologiques, en biochimie, en immunologie, en physiologie cellulaire, etc. a été, et demeurera, le fondement des découvertes médicales.

Troisièmement, la plus grande partie de la recherche financée par le Conseil est la recherche d'équipe pluridisciplinaire. Ces dernières années et dans un avenir proche, la nature même des sciences biomédicales fait que les progrès ne s'accomplissent

[Text]

Although Council has special programs for large multidisciplinary teams, the scientific community, through its applications to the MRC, clearly demonstrate this collaborative nature. In fact, it is not an exaggeration to state that within our grants program, the majority of each grant is given to more than one investigator working in collaboration.

Fourth, a large number of MRC-supported research trainees pursue their further development in other countries. This international pursuit of knowledge provides Canada with a broad window on advances world-wide. It also further enhances Canada's position as a contributor to, as well as an assimilator of, the world body of knowledge.

Fifth, the success rates for applications to the MRC for research grants are quite low. Actually, they are quite low for awards as well. For example, for the last three new grant competitions the success rates were 11 per cent, 17 per cent and 25 per cent respectively. It is not the Council's policy to spread the available resources as broadly as possible. Rather, the Council feels that resources must be provided at levels that will enable the best work to be done. This means, unfortunately, that not all well-rated applications are being supported and that the population being supported is declining relative to the increasing number of applications.

Stable and long-term funding commitments are a precondition for planning and harmonizing the development of research; it takes 8 to 10 years to develop research personnel and the average research project requires 6 to 12 months for formulation and 5 to 10 years for completion.

As a result of the government's adoption of the matching grants policy the Council's base-budget remains frozen at 1985-86 levels and can only be increased at a rate marginally above predicted rates of inflation and then in a manner which depends upon the level of support provided by the private sector towards university research. Uncertainty on whether this support will meet project levels makes long-term commitments by the Council difficult. This uncertainty undermines the Council's ability to undertake the long-term commitments upon which research depends.

The Council has recently launched a new series of programs designed to enhance the interaction between health science researchers and industry. However, success in this venture will depend, ultimately, upon the strength of the Canadian biomedical research base. Companies willing to invest in Canadian biomedical research will only be attracted to those scientists who are at and can maintain themselves at the leading edge of their chosen areas. Sufficient, stable support provided by the MRC through its regular programs will be the only means by which Canada can attract and retain these leading researchers.

Changes to the federal/provincial fiscal arrangements which affect the viability of post-secondary educational as well as health institutions have had and will continue to have a major influence over the effectiveness of the Council's programs. If the Council is to retain its leadership with respect to provincial and voluntary health research funding agencies, to continue to set the standards of excellence, and to nurture and solidify the

[Traduction]

ront que par des efforts d'équipes. Quoique le Conseil ait des programmes spéciaux pour des équipes pluridisciplinaires importantes, les chercheurs démontrent la nature du travail d'équipe dans leurs demandes au CRM.

Quatrièmement, un grand nombre de personnes formées à la recherche par le CRM continuent dans cette voie à l'étranger. La poursuite de ces connaissances au niveau international donne une ouverture au Canada sur les découvertes internationales. Ainsi, cela permet au Canada de contribuer aussi bien que d'assimiler l'ensemble des connaissances universelles.

Cinquièmement, le taux de succès pour les subventions de recherche accordées par le CRM est assez bas. Par exemple, lors des trois derniers concours de subventions, le taux de succès était respectivement de 11 p. 100, 17 p. cent et 25 p. 100. Il n'entre pas dans la politique du Conseil de disperser le plus possible les ressources disponibles. Par contre, le Conseil pense que les ressources doivent être accordées à des niveaux qui permettront d'accomplir le meilleur travail. Ceci signifie que toutes les demandes bien cotées ne sont pas nécessairement financées et que la population de chercheurs financés diminue par rapport au nombre croissant de demandes de financement.

Des engagements financiers stables à long-terme sont un prérequis pour planifier et harmoniser le développement de la recherche; la formation de personnel de recherche prend de 8 à 10 ans et en moyenne un projet de recherche demande 6 à 12 mois d'élaboration et de 5 à 10 ans pour être achevé.

A la suite de l'adoption par le gouvernement de la politique des subventions de contrepartie, la base budgétaire du Conseil est immobilisée aux niveaux de 1985-1986 et ne peut qu'augmenter à peine par rapport au taux prévu d'inflation et cela en fonction du niveau de financement accordé par le secteur privé à la recherche dans les universités. Le Conseil peut difficilement faire d'engagements à long-terme face à l'incertitude de ce financement. Cette incertitude nuit aux engagements à long-terme du Conseil dont dépend la recherche.

Le Conseil a récemment lancé une série de nouveaux programmes destinés à favoriser les interactions entre les chercheurs des sciences de la santé et l'industrie. Cependant, en dernier lieu, le succès de cette entreprise dépendra d'une base forte pour la recherche biomédicale canadienne. Les compagnies intéressées à investir dans la recherche biomédicale canadienne ne seront attirées que par les scientifiques qui sont à la fine pointe de la recherche dans leur domaine et qui sauront y rester. Un financement stable et suffisant par l'intermédiaire des programmes habituels du Conseil sera le seul moyen pour le Canada d'attirer et de garder ces chefs de file de la recherche.

Les changements aux dispositions fiscales entre le fédéral et le provincial qui affectent la viabilité des établissements post-secondaires d'enseignement en santé ont eu, et continueront d'avoir, une influence primordiale sur l'efficacité des programmes du Conseil. Si le Conseil veut continuer à être au premier plan des organismes provinciaux et bénévoles de financement de la recherche en santé, continuer à fixer les normes d'excel-

[Text]

base of expertise required to address both present and future health care issues, then both the direct costs of research borne by the Council and the indirect costs borne by the provinces must be in close harmony.

Through the peer review system the Council's allocations of resources amongst its programs will continue to reflect its commitment toward excellence.

As I outlined previously, the resources available to the Council over the next few years will somewhat uncertain and restricted. However, the provision of funding for excellent young investigators and research trainees, as well as adequate levels of support for on-going quality research will remain top priorities for the Council over the next few years.

Finally, the milieu in which the Council operates is changing. The increasing federal and provincial emphasis on technology transfer, the potential impact of the Patent Act revisions, the growth of the hospital-based research institutes, the greater internationalization of research, the special concerns in areas such as mental health, aging and infectious diseases, these and other issues will shape the Council's directions over the next few years. A special retreat will be held in late October by the Council to discuss some of these issues. I suspect that this retreat will provide the next step in the continuing evolution of the MRC.

That, Mr. Chairman, concludes my brief statement. We would be more than happy to entertain questions.

Le président: Merci, docteur Slotin. Monsieur Belliveau, est-ce que vous voulez ajouter quelque chose à ce sujet ou voulez-vous attendre la période des questions?

M. Aldérice Belliveau, directeur de la gestion intégrée du Conseil de recherches médicales du Canada: Je peux expliquer l'autre document si vous voulez, monsieur le président.

Le président: Très bien.

Mr. Belliveau: In the document titled "Budgetary Data on Grants and Scholarships", there is historical data on budgets starting from 1982-83. In that year we had a base budget of \$98 million. There was an inflation rate of 12.7 per cent, to bring the total to \$110,908,000. I must specify that this is for grants and scholarships only. There is an additional amount of approximately \$3 million for administration, which is not reflected in this table.

Then, in 1983-84, there is a base budget of \$110,908,000. We had a six per cent increase in that year. These were the years of the six and five inflationary factors. You may recall that there was a five-year plan that was submitted early in 1983. The Cabinet approved a \$30 million increase, broken down into \$20 million in 1983-84 and an additional \$10 million in 1984-85. This table indicates new funds of \$19,750,000 as opposed to \$20 million. That is because of the fact that an amount of \$250,000 was transferred to administration at that time. The total budget in 1983-84 was \$137,313,000.

[Traduction]

lence et à vivifier et à solidifier le puits d'expertise nécessaire pour répondre aux questions actuelles et futures en soins de santé, alors aussi bien les coûts directs de la recherche à la charge du Conseil que les coûts indirects de la recherche à la charge des provinces doivent s'harmoniser.

Dans le cadre du système d'examen par les pairs, les ressources allouées par le Conseil continueront à faire valoir le choix d'excellence fait par le Conseil.

J'ai indiqué plus haut que les ressources dont le Conseil disposera pour les prochaines années sont quelque peu incertaines et restreintes. Cependant, l'appui d'excellents jeunes chercheurs et de stagiaires en recherche, de même qu'un financement adéquat pour la recherche de qualité en cours restent en tête de liste des priorités du Conseil pour les prochaines années.

Enfin, le Conseil évolue dans un milieu qui change. Le poids de plus en plus grand que le provincial et le fédéral accordent au transfert de la technologie, l'impact possible des révisions à la Loi sur les brevets, la croissance des instituts de recherche dans les hôpitaux, une plus grande ouverture de la recherche sur la scène internationale, des préoccupations dans des domaines particuliers comme la santé mentale, la vieillesse et les maladies infectieuses, tout ceci et d'autres questions encore influenceront sur les directions du Conseil pour les années à venir. Une retraite spéciale aura lieu fin octobre pour discuter quelques-uns de ces problèmes. Je pense que cette retraite sera une autre étape dans l'évolution continue du CRM.

Cela met un terme à ma déclaration préliminaire, monsieur le président. Nous serons maintenant très heureux de répondre à vos questions.

The Chairman: Thank you, Dr Smith. Would you like to add anything at this point, Dr Belliveau, or will you wait for questions?

Mr. Aldérice Belliveau, Director, Corporate Management, Medical Research Council of Canada: I could explain the other document if you like.

The Chairman: Go ahead.

M. Belliveau: Le document intitulé «Note sur les budgets de subventions et bourses» contient des données historiques sur nos budgets depuis 1982-83. Vous constaterez que nous avions alors un budget de base de 98 millions de dollars, auquel s'ajoutait un facteur d'inflation de 12,7 p. 100, ce qui l'amenait à un total de 110 908 000 \$. Je dois préciser qu'il s'agit là uniquement du budget des subventions et bourses. Il convient d'y ajouter un budget supplémentaire de 3 millions de dollars relatif aux frais d'administration et qui n'est pas inclus dans ce tableau.

En 1983-1984, nous avions un budget de base de 100 908 000 \$, auquel s'ajoutait un facteur d'inflation de 6 pour cent. Il s'agissait là des années d'inflation de 6 et 5 pour cent, respectivement. Vous vous souviendrez peut-être que nous avions présenté un plan quinquennal au début de 1983. Le Cabinet avait approuvé une augmentation de 30 millions de dollars, soit 20 millions pour 1983-84 et 10 millions pour 1984-1985. Le tableau révèle que le montant supplémentaire effectivement accordé fut de 19 750 000 \$, et non de 20 millions, parce que 250 000 \$ furent alors versés au budget des frais

[Text]

The supplement of \$30 million was awarded for a two-year period only. Therefore, in 1984-85 the base budget is \$110.9 million plus the previous year's inflation of 6.6 million, which totals \$117,563,000. There is an inflationary factor of five per cent, plus a supplement for that year of \$29,750,000. An amount of \$250,000 was again transferred to administration for a terminology project in health sciences.

In 1985-86, the base budget, which is \$117 million plus the 1984-85 inflation of \$5.8 million, is \$123 million. There is an inflationary factor of three per cent in that year. It was again approved by Cabinet that the \$30 million supplement would carry on for one year. It was still not added to the base budget. It was \$30 million plus a three per cent inflationary factor, which came to \$30.9 million. We transferred \$50,000 to administration. There was a freeze in that year imposed by the Treasury Board whereby we lost \$236,000 for a total budget for grants and scholarships of \$157.7 million.

In 1986-87, there was a base of \$157,936,000. At that time, the \$30 million became part of the base for 1986-87 and subsequent years. In February 1986, during the speech of the Minister of Finance with regard to the budget, a supplement of \$25 million to the three granting councils was approved for one year only. Our share of that \$25 million was \$6.3 million, and our budget for grants and scholarships became \$164,239,000.

In 1987-88 and for a four-year period, the base is frozen at \$157,936,000. From here on, our increase depends on what we call matching of the private sector contributions by the federal government. This matching policy was also announced in February, 1986 by the Minister of Finance.

The Chairman: What do they match, the entire amount from the private sector?

Mr. Belliveau: Yes, they match dollar for dollar, but there is a maximum, and the maximum is set at 6 per cent of the previous years' budget plus private sector contributions. There is a formula, and in accordance with that formula, assuming that we get the maximum possible federal contribution, these are the figures; \$10 million this year, \$20.9 million next year, and \$33.2 million and \$46.8 million for the two years following. That is the maximum federal matching contribution. That is given under the condition that universities will attract \$10 million in private sector contributions, \$20.9 million and \$33.2 million, and so forth.

[Traduction]

d'administration. Le budget total de 1983-84 fut donc de 137 313 000 \$.

Le supplément de 30 millions de dollars ne fut accordé que pour les deux années que je viens de mentionner. Par conséquent, en 1984-1985, notre budget de base fut de 110 900 000 \$, plus les 6,6 millions de dollars correspondant à l'inflation de l'année précédente, pour un total de 117 563 000 \$. Il y a un facteur d'inflation de 5 pour cent, plus un supplément pour cette année-là de 29 750 000 \$, car 250 000 \$ ont à nouveau été attribués au budget des frais d'administration, pour financer un projet de terminologie sur les sciences de la santé.

En 1985-86, le budget de base atteignait 123 millions de dollars, soit 117 millions plus le facteur d'inflation de 1984-85, qui représentait 8 millions de dollars. Il y a ensuite le facteur d'inflation de 3 pour cent pour cette année-là. Par ailleurs, le Cabinet approuva à nouveau un supplément de 30 millions de dollars pour une année supplémentaire. Ce supplément ne fut toujours pas intégré au budget de base. Il s'agissait de 30 millions de dollars, augmentés du facteur d'inflation de 3 pour cent, faisant un total de 30,9 millions de dollars. Nous avons alors transféré 50 000 \$ au budget de l'administration. Cette année-là, le Conseil du Trésor imposa un gel budgétaire qui nous amena à perdre 236 000 \$, ce qui ramena notre budget total des subventions et bourses à 157,7 millions de dollars.

Pour 1986-87, nous avons commencé avec un budget de base de 157 936 000 \$. A ce moment-là, les 30 millions de dollars ont été intégrés au budget de base. En février 1986, le ministre des Finances annonça dans son discours du budget qu'un supplément de 25 millions de dollars serait accordé aux trois conseils d'octroi de subventions, pour une année seulement. Notre part de cette somme s'éleva à 6,3 millions de dollars, ce qui signifie que le budget des subventions et bourses du CRM s'éleva à 164,239 millions de dollars pour 1986-87.

Pour 1987-88 et les trois années suivantes, notre budget de base a été gelé à 157 936 000 \$. A partir de maintenant, toute augmentation dépendra des sommes que le gouvernement fédéral nous accordera en contrepartie des contributions du secteur privé. Cette politique des subventions de contrepartie a été annoncée par le ministre des Finances en février 1986.

Le président: Quelle sera la contrepartie du gouvernement fédéral? Correspondra-t-elle à la totalité du montant fourni par le secteur privé?

M. Belliveau: Oui, il s'agira d'une contrepartie à l'équivalence, assujettie à un maximum fixé à 6 pour cent du budget de l'année précédente augmenté des contributions du secteur privé. En d'autres termes, une formule a été établie pour déterminer la contribution fédérale maximum qui pourrait nous être accordée. Les chiffres sont les suivants: 10 millions de dollars cette année, 20,9 millions de dollars l'année suivante, 33,2 millions de dollars l'année suivante, et 46,8 millions de dollars la dernière année. Cela représente le maximum de la contribution fédérale de contrepartie. Elle signifie que nous obtiendrons ces sommes si les universités parviennent à attirer respectivement 10 millions de dollars, 20,9 millions de dollars, 33,2 millions de dollars, etc., du secteur privé.

[Text]

There was no problem obtaining the \$10 million matching contribution this year because the contributions from the private sector were much more than \$10 million.

We do not think there will be a problem in 1988-89; however, when we get to the \$33 million and \$46 million, we are not so sure.

From 1987-88, it is simply the matching policy that is translated here. Based on present policies, these would be our budgets for the next four-year period, under the assumption that the universities receive those amounts from the private sector.

The Chairman: Thank you, Mr. Belliveau. I now call on Senator Hicks.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I have two points I should like to raise with the witnesses today. The first point is to follow on with the matching grants about which you were questioning Mr. Belliveau a moment ago.

The statement says that the matching grants will be for private sector contributions for university research, up to a maximum of 6 per cent of the eligible matching budget of the previous year. I take it to determine the \$10 million shown for 1987-88, that is 6 per cent of \$164.239 million of the previous year's budget.

Mr. Belliveau: That is right.

Senator Hicks: That is fine; I can follow that. That means the budget for 1987-88 comes to a total of \$167.9 million. If the 6 per cent figure applies, how do you get \$20.9 million as the matching funds for 1988-89?

Mr. Belliveau: To determine the eligible matching budget on which the 6 per cent applies, as I said a while ago, there is a formula, and a somewhat complex one, but I will try to explain it. It is 6 per cent of the three elements; the government funds received in the previous year—in other words, the federal matching contribution—and the eligible private sector contribution. So, the 6 per cent would apply on the base, plus \$10.1 million of government matching funds and \$10.1 million of private sector contributions. To this result we add another \$10.1 million which is the federal matching grant received the previous year.

Senator Hicks: So it is 6 per cent of \$167.936 million plus \$10.1 million, which is \$178.9 million.

Mr. Belliveau: No, it is 6 per cent of the base year. However, the formula was arrived based on the total funding of the MRC. If you include the administration, the base budget is \$161.4 million. It is 6 per cent of the following figures; \$161.4 million, \$10.1 million government matching funds and another \$10.1 million of private sector contributions for a total of \$181.6 million. 6 per cent of that is \$10.8 million. Then you add, again, the \$10.1 million of government matching funds and you get \$20.9 million.

[Traduction]

Nous n'avons pas eu de difficultés à obtenir les 10 millions de dollars de contrepartie cette année, puisque les contributions du secteur privé ont été beaucoup plus élevées.

Nous ne prévoyons pas non plus de problème en 1988-89. Par contre, la situation sera beaucoup plus incertaine lorsque nous arriverons aux 33 et 46 millions de dollars des années suivantes.

Pour 1987-88, le tableau englobe purement et simplement les subventions de contrepartie. Il s'agit donc d'une présentation de nos budgets pour les quatre années à venir sur la base des politiques actuelles, et en tenant pour acquis que les universités recevront des montants équivalents du secteur privé.

Le président: Merci, M. Belliveau. Je donne maintenant la parole au sénateur Hicks.

Le sénateur Hicks: Je voudrais aborder deux questions, monsieur le président. La première concerne les subventions de contrepartie dont vous venez de discuter avec M. Belliveau.

Vous avez déclaré que les subventions de contrepartie correspondront aux contributions accordées par le secteur privé à la recherche universitaire, jusqu'à un maximum de 6 pour cent du budget de l'année précédente. J'en conclus que les 10 millions de dollars figurant dans le tableau pour 1987-88 représentent 6 pour cent des 164 239 000 \$ du budget de l'année précédente?

M. Belliveau: C'est cela.

Le sénateur Hicks: Très bien. Donc, le budget de 1987-88 s'élève en tout à 167 936 000 \$. Pouvez-vous donc me dire comment vous trouvez 20,9 millions de dollars de fonds de contrepartie pour 1988-89, avec le maximum de 6 p. 100?

M. Belliveau: Comme je l'ai dit il y a un instant, le calcul du budget de contrepartie admissible auquel s'appliquent les 6 pour cent est effectué au moyen d'une formule relativement complexe. Je vais tenter de vous l'expliquer. Les 6 pour cent s'appliquent à trois éléments: au budget de base, aux fonds reçus du gouvernement l'année précédente, c'est-à-dire à la contribution de contrepartie du gouvernement fédéral, et à la contribution admissible du secteur privé. Donc, les 6 pour cent s'appliqueraient au budget de base augmenté de 10,1 millions de dollars représentant les fonds de contrepartie du gouvernement et de 10,1 millions de dollars représentant la contribution du secteur privé. S'ajoute à ce résultat un autre montant de 10,1 millions de dollars correspondant à la subvention fédérale de contrepartie reçue l'année précédente.

Le sénateur Hicks: Il s'agit donc de 6 pour cent de 167,936 millions de dollars plus 10,1 millions de dollars, soit de 178 900 000 \$.

M. Belliveau: Non, c'est 6 pour cent de l'année de base. Cependant, la formule a été mise au point en se fondant sur le budget total du CRM. Si on y inclut le budget de l'administration, le budget de base est de 161,4 millions de dollars. Il s'agit donc en fin de compte de 6 pour cent des sommes suivantes: 161,4 millions de dollars, 10,1 millions de dollars de fonds de contrepartie du gouvernement, et 10,1 millions de dollars de contributions du secteur privé, pour un total de 181,6 millions de dollars. Six pour cent de tout cela font 10,8 millions de dol-

[Text]

The Chairman: Could you not have found an easier formula? This is very complicated.

Senator Marsden: It is the government's formula.

Mr. Belliveau: It is 6 per cent of those three figures, plus the federal matching of the year before.

Senator Hicks: So you are using the base budget plus the increment for the previous year, including the contribution from the private sector.

Mr. Belliveau: Yes.

Senator Hicks: Supposing that in 1987-88 the amount received from the private sector was not \$10 million, but \$15 million. Would you use \$10 million or \$15 million to take the 6 per cent for the following year?

Mr. Belliveau: We would use the \$10 million.

Senator Hicks: So that maximum applies to the amount of the private donations as well as limiting of the matching funds of the government for the previous year.

Mr. Belliveau: That is right.

Senator Hicks: It is somewhat complicated, but I think I understand what you are saying.

Mr. Belliveau: I have another paper that explains it, but I do not have copies available now.

Senator Hicks: I think my colleagues will be satisfied with the sufficiency of the explanation, Mr. Belliveau.

I have another question which has been bothering me all along. You say that the contributions from the private sources to the universities—not to the council, but to the universities—were more than \$10 million in 1986-87. So there is no doubt that the \$10 million will be paid by Ottawa for 1987-88.

How do you calculate or determine the amount of the private contributions to Canada's universities?

Mr. Belliveau: That is reported to us by the universities and institutions in accordance with the matching policy that was outlined. In other words, it does not include provincial government funds or funds from crown corporations, either federal crown corporations or provincial crown corporations. It includes private sector contributions from associations and foundations.

Even though these contributions this year totalled more than \$10 million, we would be limited to 6 per cent of \$10 million to arrive at the eligible matching budget and not 6 per cent of the total contribution.

Senator Hicks: So up to the present time one cannot say whether this policy is going to influence the amount of moneys available from private sources or not because we have not reached the top of the existing contributions from the private sources. Is that correct?

Mr. Belliveau: That is right.

[Traduction]

lars. On ajoute ensuite les 10,1 millions de dollars de fonds de contrepartie du gouvernement, et on obtient 20,9 millions de dollars.

Le président: Vous n'auriez pas pu trouver une formule un peu plus simple? C'est vraiment très compliqué.

Le sénateur Marsden: C'est une formule du gouvernement.

M. Belliveau: C'est 6 pour cent de ces trois chiffres, plus la subvention fédérale de contrepartie de l'année précédente.

Le sénateur Hicks: Vous utilisez donc le budget de base augmenté du supplément de l'année précédente, y compris de la contribution du secteur privé.

M. Belliveau: Oui.

Le sénateur Hicks: Supposons que la somme reçue du secteur privé en 1987-88 soit non plus de 10 millions de dollars mais de 15. Comment feriez-vous le calcul des 6 pour cent pour l'année suivante? Avec 10 ou 15 millions?

M. Belliveau: Avec 10 millions.

Le sénateur Hicks: Donc le maximum s'applique au montant des subventions privées ainsi qu'aux subventions de contrepartie du gouvernement pour l'année précédente.

M. Belliveau: C'est cela.

Le sénateur Hicks: C'est relativement compliqué mais je crois que je commence à comprendre.

M. Belliveau: J'ai un autre document qui explique le calcul de la formule, mais je ne l'ai pas apporté avec moi.

Le sénateur Hicks: Je crois que mes collègues se satisferont des explications que vous venez de leur donner.

Il y a une autre chose qui me tracasse depuis quelques temps. Vous dites que les contributions d'origine privée fournies aux universités, et non au Conseil, ont dépassé 10 millions de dollars en 1986-87. Il ne fait donc aucun doute qu'Ottawa vous accordera 10 millions de dollars pour 1987-88?

Comment calculez-vous le montant des contributions privées fournies aux universités du Canada?

M. Belliveau: Les sommes nous sont communiquées par les universités et établissements agréés, conformément à la politique de subventions de contrepartie qui a été établie. En d'autres termes, elles ne comprennent pas les sommes fournies par les gouvernements provinciaux ou par les sociétés d'État, fédérales ou provinciales. Il s'agit des contributions du secteur privé provenant des associations et des fondations.

Bien que ces contributions aient atteint plus de 10 millions de dollars cette année, nous sommes limités à 6 pour cent de 10 millions de dollars pour déterminer le budget de contrepartie admissible, et non pas 6 pour cent des contributions totales.

Le sénateur Hicks: Il vous est donc impossible de savoir, dès maintenant, si cette politique aura une influence sur les sommes fournies par le secteur privé, puisque nous n'avons pas encore atteint le maximum des contributions existantes d'origine privée. Est-ce bien cela?

M. Belliveau: Tout à fait.

[Text]

Senator Hicks: I have one more question. Perhaps my colleagues will excuse me if I have a particular interest in asking this.

A number of years ago we started a Medical Research Foundation at Dalhousie University with an intent to get capital in short order of approximately \$10 million. I think they have raised two-thirds or perhaps even three-quarters of that amount already.

Will contributions that go to medical research at Dalhousie University from the Dalhousie Medical Research Foundation be counted as private sector contributions?

Mr. Belliveau: Yes, but I believe that is some type of an endowment fund. There are contributions, to the funds and disbursements for research. It is only the annual portion that goes into research that will be eligible.

Senator Hicks: But that will be measurable and usable as the basis for calculation at some future time when we have exceeded the other amounts available.

Mr. Belliveau: That is right. It is the interest from that endowment fund that is used for research, or even the capital if the capital were used to effect research in a given year. If that were the case, that would qualify.

Senator Hicks: I know this question does not relate specifically to the Medical Research Council but you can probably answer it quite easily. Do the amounts of money available for research, let us say, in the natural sciences and engineering and in the social sciences and humanities, operate on exactly the same basis as the MRC?

Mr. Belliveau: Yes, we follow the same policy guidelines.

Dr. Slotin: There is one exception. Just to further complicate the formula, for the Medical Research Council to determine the amount of so called private sector contributions, there is one component which is, if you like, the true private sector, the corporate investment. The second component is the voluntary sector. Where the voluntary sector contributions exceed, in any given year, \$65 million, the excess is matchable. In that instance, the MRC is treated differently.

Senator Hicks: In other words, that allows increases in the funds gathered by the Heart Foundation, the Kidney Foundation and all the other agencies to be counted insofar as they increase their revenues from the existing levels or thereabouts, is that correct?

Dr. Slotin: Yes.

Senator Hicks: Ever since I served a fairly long term on the Canada Council, I have always been concerned about the low success rates of applicants for grants. You referred to this in your paper. On page four, you say that for the last three new grants competitions, the success rates were 11, 17 and 25 per cent respectively. Would you concede that that is pretty low?

Dr. Slotin: Very much so.

[Traduction]

Le sénateur Hicks: J'ai une autre question. Mes collègues voudront bien m'excuser, mais il s'agit d'une question d'intérêt relativement personnel.

Il y a quelques années, nous avons mis sur pied à l'Université Dalhousie une fondation de la recherche médicale dont le but était de rassembler rapidement des capitaux de l'ordre de 10 millions de dollars. Je crois que la Fondation a déjà réussi à en recueillir les deux-tiers, voire les trois-quarts.

Les contributions fournies à la Fondation de recherches médicales de Dalhousie, de l'Université Dalhousie, seront-elles incluses dans les contributions du secteur privé?

M. Belliveau: Oui, mais je crois qu'il s'agit là d'une sorte de fonds de dotation. En d'autres mots, les sommes consacrées à la recherche proviennent des contributions versées dans le fonds, mais seule la partie annuelle consacrée à la recherche sera admissible.

Le sénateur Hicks: Mais elle pourra être utilisée pour le calcul des fonds de contrepartie, à l'avenir, lorsque nous aurons dépassé les autres sommes disponibles.

M. Belliveau: C'est exact. Ce sont les intérêts recueillis par le fonds de dotation qui serviront à la recherche, ou le capital si une partie de celui-ci y est consacré une année donnée.

Le sénateur Hicks: Ma prochaine question n'est pas directement reliée au Conseil de recherches médicales mais vous pourrez probablement y répondre très facilement. Les subventions destinées à la recherche dans le domaine des sciences naturelles et du génie, ou des sciences sociales, sont-elles calculées de la même manière que celles du CRM?

M. Belliveau: Oui, c'est généralement la même politique qui s'applique.

M. Slotin: À une exception près. Cela va compliquer la formule, mais il convient de le préciser. Pour calculer le montant des contributions du secteur privé du Conseil de recherches médicales, il faut tenir compte d'un élément correspondant véritablement au secteur privé, c'est-à-dire aux entreprises, et d'un autre correspondant au bénévolat. Si les contributions du secteur du bénévolat dépassent 65 millions de dollars une année donnée, le supplément ouvre droit à contrepartie. Donc, dans ce cas, le CRM est traité de manière différente.

Le sénateur Hicks: En d'autres termes, cela permet aux sommes supplémentaires provenant de la Fondation du cœur, de la Fondation des reins et de toutes les autres fondations bénévoles, d'être incluses dans le calcul, dans la mesure où elles augmentent les recettes par rapport aux niveaux existants.

M. Slotin: Oui.

Le sénateur Hicks: Comme j'ai fait assez longtemps partie du Conseil des arts, j'ai pu me rendre compte que le taux de succès des demandeurs de subventions est relativement faible, chose qui m'a toujours préoccupé. Vous y avez vous-même fait allusion tout à l'heure, lorsque vous avez dit que les taux de succès des trois derniers concours de subventions ont été de 11, 17 et 25 pour cent, respectivement. Ne pensez-vous pas que c'est très faible?

M. Slotin: Absolument.

[Text]

Senator Hicks: In other words, you are not getting and having to process, I hope, four to ten times as many grant applications as are worthy of support.

Dr. Slotin: I am not quite sure what you mean.

Senator Hicks: In terms of 25 per cent, if you gave everyone that was worthy, that would be one out of four and, with 11 per cent, it would be one out of ten. Would you hazard a guess as to what proportion of these grant applications would be deserving of support if you had the funds to do it, or is that an unfair question?

Dr. Slotin: No. Our experience over a considerable period of time has shown that somewhere between 30 and 40 per cent are worthy of being supported in any given new grant competition. When you are down to 11 per cent you are down to one-third of the good ones.

Senator Hicks: I think, Mr. Chairman, this point ought to be made, particularly in a country like Canada where we have a very hard time competing internationally in sophisticated research. It must be very discouraging for the relatively few world class researchers that we have success in only one out of three or even one out of two applications for support.

Senator Marsden: I should like to follow up on that question. As you know, one of the concerns this committee had when you appeared on the Supplementary Estimates, dealt with the question of effectiveness. You have pointed out that you control that by peer review, program evaluation and special *ad hoc* programs.

My colleague raises the question of the success rate of applicants. I am sure you know that there are two critiques levelled at your peer review process by people in universities and elsewhere. I would like to have your comment on them in relationship to effectiveness.

One is that the people who are funded are those who have been funded for years, that is, once you are funded you tend to be sustained and it is hard for new scholars or scholars changing fields to get grants from the MRC.

The second critique which I hear increasingly is that it is literally an old boys' network, that is, most of your peer review committees are made up of men and that it is very hard for women scientists, medical scientists and others, to receive MRC grants. I am sure you have answers to both of those critiques and I would like to hear them.

Dr. Slotin: With respect to the comment that once you are in, you are in for life, in fact, that is not the case with the MRC. The average life span of an MRC grantee, at least in terms of his funding, is between six and seven years. Of course, there are people who are funded much longer but there is quite a considerable turnover in terms of people who are successful in getting in, in that they are very productive for a while and then they begin to taper off.

[Traduction]

Le sénateur Hicks: J'espère que vous ne recevez quand même pas quatre à dix fois plus de demandes de subventions qui mériteraient d'être acceptées?

M. Slotin: Je ne vois pas très bien ce que vous voulez dire.

Le sénateur Hicks: Si toutes les demandes que vous recevez méritaient d'être acceptées, cela signifie que vous en recevriez quatre fois plus, si vous n'en approuviez que 25 pour cent, et dix fois plus si vous n'en approuviez que 11 pour cent. Avez-vous une idée du pourcentage de demandes qui mériteraient d'être approuvées si vous aviez tous les crédits nécessaires?

M. Slotin: L'expérience acquise au cours des années nous a montré que 30 à 40 pour cent des demandes méritent d'être approuvées lors de chaque concours. Si nous n'en approuvons que 11 pour cent, cela signifie que nous n'acceptons qu'un tiers de toutes celles qui pourraient le mériter.

Le sénateur Hicks: Cela me paraît très important, monsieur le président, dans un pays où il est très difficile d'affronter la concurrence internationale dans le domaine de la recherche avancée. Il doit être fort décourageant pour nos quelques chercheurs de calibre international de voir que le Conseil n'approuve qu'une demande sur deux ou sur trois qui le mériteraient.

Le sénateur Marsden: J'aimerais poursuivre sur le même sujet. Vous vous souviendrez probablement que l'une des questions qui préoccupaient le comité lorsque vous êtes venu témoigner au sujet du budget supplémentaire concernait la notion d'efficacité. Vous avez dit que vous avez un processus d'évaluation par les pairs, en plus de programmes d'évaluation spéciaux.

Puisque nous venons de parler du taux de succès des candidats, vous avez probablement que votre processus d'évaluation par les pairs fait généralement l'objet de deux critiques fondamentales. Je voudrais donc que vous y répondiez, dans le contexte du critère d'efficacité.

Tout d'abord, on dit que les gens qui reçoivent des crédits sont ceux qui en reçoivent depuis longtemps, c'est-à-dire que l'on a tendance à recevoir plusieurs subventions dès que l'on en a reçu une, et qu'il est difficile aux nouveaux chercheurs ou à ceux qui changent de domaine d'obtenir des subventions du CRM.

Deuxièmement, et c'est une critique de plus en plus fréquente, d'aucuns affirment que votre système d'évaluation par les pairs est en fait un système d'évaluation par les copains, dans la mesure où vos comités sont généralement composés d'hommes et qu'il est très difficile aux femmes d'obtenir des subventions. Je suis sûr que vous pouvez répondre à ces critiques, et je vous demande donc de le faire.

M. Slotin: Au sujet de la première, voulant qu'il suffit d'obtenir une subvention pour en recevoir à vie, elle ne vaut pas pour le CRM. La durée moyenne d'octroi de subventions à chaque bénéficiaire est de six à sept ans. Bien sûr, certains reçoivent des subventions pendant beaucoup plus longtemps, mais il y a un taux de roulement très élevé en ce qui concerne les personnes dont les demandes sont approuvées. Je veux dire par là que la productivité de certains chercheurs a tendance à être très élevée pendant un certain temps puis à diminuer.

[Text]

We have a term, "new, new person" which refers to a persons taking up their first faculty appointment. Their success rate in new grant competition is much higher, and it has been for many years. For example, as I mentioned, somewhere between 30 to 40 per cent are normally worthy. The new, new person invariably has a 40 to 50 per cent success rate in that competition.

There appears to be a built in sympathy, if you like, within the peer review committees, to give the new person a chance. However, when they come around for renewal, they fare exactly the same as others who are in the competition at that time, except for the new, new.

Senator Marsden: May I just interrupt before you answer the other part of my question? In your brief you have emphasized, and I can certainly see the reasons for it, the need for long-term commitment. Obviously, it takes years for much of this research to develop. How does that square with what you have just told us?

Dr. Slotin: I think that with any kind of research program there are ideas which, if fully nurtured and supported, will take quite a long period of time, but everything is a risk. I think what really shows is that some of the research areas which looked promising at the beginning and looked as though they had great potential, have, essentially, not led anywhere.

I think you have some form of balance between continuing, productive, front-line research and that which, on its initial entry, looked to be excellent and, probably was excellent at the time but new theories and new knowledge have overtaken it and it has fallen by the wayside.

I think that is probably a healthy situation as opposed to one in which once you are in you are in for the duration. We have obviously heard the criticisms the other way.

On your second point, I do not have the statistics in terms of the sex of our grantees. I will tell you that, certainly, our peer review committees certainly have a number of women on them.

Senator Marsden: Do you know what proportion?

Dr. Slotin: The proportion is fairly low. I think it is about 10 per cent now. We have seen the success rate of women in the competitions over the last few years increasing. We do not spend a lot of time considering that since we are supposed to be judging science.

There has been an enormous growth in interest by women in terms of graduate work in the biomedical sciences. In our training programs in the post-doctoral areas, women are now competing equally with men.

We expect that this is going to spill over into our applications for grants and, in fact, that has been the upward trend. Where it will level off, I do not know. There still seems to be a difference between the disciplines men and women tend to

[Traduction]

Nous avons créé le qualificatif de «nouveau, nouveau» pour tout candidat qui reçoit sa première nomination en faculté. Le taux de succès de ces candidats dans les nouveaux concours de subventions est beaucoup plus élevé, et ce, depuis longtemps. Par exemple, j'ai précisé que de 30 à 40 pour cent des demandes normales mériteraient d'être approuvées, mais le taux est invariablement de 40 à 50 pour cent pour les «nouveaux, nouveaux».

Il semble y avoir dans les comités d'évaluation par les pairs un facteur de sympathie inhérente à l'égard des nouveaux. Par contre, lorsque ces candidats veulent faire renouveler leur subvention, leur taux de succès est alors exactement le même que pour les autres.

Le sénateur Marsden: Puis-je vous interrompre un instant, avant que vous ne répondiez à la deuxième critique? Vous avez souligné dans votre mémoire, et je comprends bien pourquoi, la nécessité d'en engagement à long terme. Il est en effet évident qu'il faut de nombreuses années avant que certaines recherches puissent porter fruit. Cela ne représente-t-il pas une contradiction par rapport à ce que vous venez de dire?

M. Slotin: Dans tout domaine de recherche, il y a certaines idées qui ne pourront porter fruit qu'au bout d'une période assez longue, et on ne peut supprimer l'élément de risque. A mon sens, ce que cela révèle, c'est que certains projets de recherche qui semblaient prometteurs au début n'ont en fin de compte abouti nulle part.

Je crois qu'il faut maintenir un certain équilibre entre la recherche continue, productive et avancée et la recherche tout à fait originale, qui paraissait sans doute excellente à l'origine mais que de nouvelles théories ou connaissances ont pu dépasser.

Cela me paraît être une situation relativement saine, par rapport à celle où des projets seraient financés de manière interminable. Nous avons de toute façon entendu des critiques allant dans le sens contraire.

Pour ce qui est de votre deuxième remarque, je n'ai pas de statistiques concernant les taux de succès respectif des hommes et des femmes. Je peux cependant vous dire que des femmes font partie de nos comités d'examen par les pairs.

Le sénateur Marsden: En quelle proportion?

M. Slotin: Le pourcentage est relativement faible. Il est probablement de l'ordre de 10 pour cent. Nous avons par contre constaté que le taux de succès des femmes dans les concours augmente constamment depuis plusieurs années. Je dois dire que nous ne consacrons pas beaucoup de temps à analyser ce genre de facteurs, puisque nous sommes censés juger selon des critères scientifiques.

Je peux également préciser que nous avons constaté une croissance énorme de l'intérêt des femmes en matière d'études supérieures dans les sciences biomédicales. Dans nos programmes de formation au-delà du niveau du doctorat, les femmes font maintenant concurrence égale aux hommes.

Nous pensons que ce phénomène se répercutera de plus en plus au niveau des demandes de subventions, la tendance étant déjà à la hausse. Quant à savoir où cela s'arrêtera, je n'en sais rien. Il semble y avoir toujours des différences entre les disci-

[Text]

choose, but it is certainly narrowing. I do not know whether it is profiling the same in terms of entrance into medical school—which is now, in fact, 50-50 or even perhaps a little bit more in terms of women—but we have definitely seen that, and in fact we have made some very pointed types of changes in our regulations to ensure that there is no sort of sexual biases in terms of the eligibility. That has been done over the last few years, so we are optimistic.

Senator Marsden: Thank you. May I follow up with a question about a different kind of effectiveness measure? At the top of page 4 of your brief, you talk about MRC-supported trainees who go elsewhere. You put the most positive light on it. You are probably familiar with the Ph.D. thesis written by Professor Ross Baker of Dalhousie University on the failure rate of MRC-supported research teams to stay together because people float to the south when grants increase there.

I wonder whether you systematically measure, as it were, the balance of payments on MRC grant training in terms of how many come back; how many stay away; how many actually feed into the research teams that remain in Canada. Do you have any systematic measure of that?

Dr. Slotin: We have looked at that, actually, over a long period of time. We have also looked at faculty mobility, so that is after the training period.

In terms of the return rate on trainees, it is extremely high, particularly in most recent years. One could argue that that is because of immigration policies tightening up in other countries. When I mentioned the fact that a lot of our trainees go overseas, I was particularly thinking in a post-doctoral sense, and we invariably find these people coming back to Canada.

I think there have been other factors including the MRC expansion in its salary support programs, as well as the Heritage Foundation in Alberta, which have provided the considerable stimulus for people coming back. Therefore I would say that, for those who are coming back or at least are going to retain an interest in doing research and so on, the return rate is very high. It is approximately 70 to 80 per cent at this point.

In terms of the loss of people from Canada, we have not seen any marked difference in the numbers but the question is always in terms of the quality, and that is a very difficult thing to judge. We had a world-acclaimed investigator who was wooed and so on and was moving to Boston. He had second thoughts and came back to Toronto. That was Dr. Tak Mak and that is an encouraging sign.

Also, as I said, what has been happening in Alberta in terms of recruitment of world-class people who are ex-patriots or people who are training offshore, but also there are others who are being attracted to Canada. I do not know how you really compare one to the other except in sort of a longitudinal long-term study in terms of their eventual productivity.

[Traduction]

plines choisies par les hommes et par les femmes, mais elles sont de moins en moins marquées. Je ne sais si la tendance est la même en ce qui concerne les inscriptions dans les écoles de médecine. De fait, j'ai l'impression qu'il y a un peu plus de femmes que d'hommes. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas insensibles à cette situation, et nous avons d'ailleurs apporté des modifications spécifiques à nos règlements de façon à éviter toute sorte de préjugés sexuels au niveau des décisions. Cela se fait depuis plusieurs années et nous sommes optimistes.

Le sénateur Marsden: Merci. Puis-je poursuivre en posant une question au sujet d'une autre catégorie de critères d'efficacité? Vous parlez dans votre mémoire d'étudiants appuyés par le CRM qui s'en vont à l'étranger. Vous présentez le phénomène sous l'angle le plus positif possible, mais vous connaissez probablement la thèse de doctorat du professeur Ross Baker, de l'Université Dalhousie, sur l'incapacité des équipes de recherche appuyées par le CRM à rester unies, leurs membres ayant tendance à dériver vers le sud où les subventions sont plus élevées.

Je me demande si vous mesurez de manière systématique le nombre de chercheurs ayant reçu des subventions du CRM qui restent au Canada, qui s'en vont et qui reviennent.

M. Slotin: En fait, nous avons étudié cette question sur une période de temps assez longue. Nous avons aussi examiné le degré de mobilité des membres des facultés, c'est-à-dire de ceux qui ont fini leur période de formation.

En ce qui concerne le taux de retour de ceux qui sont en formation, il est extrêmement élevé, surtout depuis quelques années. Peut-être s'agit-il d'une conséquence du resserrement des politiques d'immigration à l'étranger? Lorsque je disais tout à l'heure qu'un grand nombre de nos candidats vont à l'étranger, je songeais surtout au niveau post-doctoral, et nous en trouvons un pourcentage très élevé qui reviennent au Canada.

Il y a sans doute d'autres facteurs qui favorisent ces retours, notamment l'expansion des programmes de soutien du salaire du CRM, ainsi que l'intervention de la *Heritage Foundation* de l'Alberta. Je crois donc pouvoir dire qu'un pourcentage élevé de ceux qui veulent continuer à faire de la recherche n'hésitent pas à revenir, et j'irai dire qu'il est actuellement de l'ordre de 70 à 80 pour cent.

En ce qui concerne les personnes qui quittent le Canada, nous n'avons pas constaté de différences marquées au niveau des chiffres, mais il y évidemment toujours un problème de qualité à prendre en considération, et celle-ci est très difficile à juger. Nous avions un chercheur de renom mondial qui a été attiré par l'étranger et qui devait partir à Boston mais il est ensuite revenu à Toronto. Je veux parler de monsieur Tak Mak, dont la décision nous a encouragés.

Il convient également, comme je l'ai dit, de parler de ce qui s'est passé en Alberta en matière de recrutement de chercheurs de qualité internationale ayant fait un stage à l'étranger mais revenant aussi au Canada. Je ne sais pas comment on pourrait vraiment faire des comparaisons très valides, sauf au moyen

[Text]

Senator Marsden: You do not have a summary measure? You do not have a CPI of some sort?

Dr. Slotin: No.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I have a whole series of questions about the federal-provincial fiscal arrangements. However, others may have questions so perhaps I should hold them. However, let me ask one quick question in case I do not get another round.

Dr. Slotin, you talk about future directions. Your president shocked me last year at this committee by saying that you really do not deal with nurses. Is one of your future directions to include that very important and effective group of health-caregivers in Canada in your research program?

Dr. Slotin: Yes it is. You may know that we now have a nurse on council.

Senator Marsden: I do.

Dr. Slotin: We have been grappling with the issue on where the MRC support should lie within that profession. The fact that there is only one Ph.D. program which is now starting up in Alberta has made things difficult. What we have done—and this was confirmed at our recent meeting in Alberta a few weeks ago—is that we intend to enter into a collaborative support program with the National Health Research Development Program of the Department of Health and Welfare to support nursing research, and we are hoping that this can provide some sort of stimulus, if you like, to get more research activities going.

Traditionally, the nursing research which has gone on in Canada has been primarily funded through that vehicle, but we do have a few students and a few post-doctoral fellows who are Canadians but have gone to the States for their nursing Ph.D. training who are looking for post-doctoral support, which we are providing. Therefore, it is starting to emerge. We tend to deal in terms of reactive mode, but this is more a proactive mode in terms of our collaboration with NHRDP.

Senator Marsden: I am sure you will understand if I say not a moment too soon, and I will ask that question again next year if I am still on this committee. Thank you Mr. Chairman.

Senator Simard: As far as budgets and funds lapsing and so on, does the Medical Research Council operate in the same way as a government department? In other words, are you guided by the same rule that money unspent at the end of the year lapses, or are you allowed to accumulate it? If so, how much do you have in that kitty?

[Traduction]

d'une sorte d'étude longitudinale de très longue durée sur leur productivité globale.

Le sénateur Marsden: Vous n'avez pas d'indice à ce sujet?

M. Slotin: Non.

Le sénateur Marsden: Je voudrais maintenant poser plusieurs questions sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais je devrais peut-être les poser lorsque les autres membres du comité auront fini leurs propres questions. Quoi qu'il en soit, comme il se peut que je ne puisse pas participer à un deuxième tour, je vais tout de suite vous poser une brève question.

Vous avez parlé tout à l'heure des orientations futures du Conseil. L'an dernier, j'avais été choquée d'entendre votre président dire devant ce comité que le CRM ne s'occupe pas des infirmiers et infirmières. Je voudrais donc vous demander aujourd'hui si l'une de vos orientations futures ne serait pas d'inclure dans votre programme de recherche les membres très importants et efficaces de ce groupe de spécialistes de la santé?

M. Slotin: Si. Vous savez peut-être que nous avons maintenant une infirmière au sein du Conseil.

Le sénateur Marsden: Oui.

M. Slotin: Il y a un certain temps que nous étudions la question de savoir comment le CRM pourrait donner son appui à cette profession. Le fait qu'il n'y ait qu'un seul programme de doctorat, qui commence actuellement en Alberta, a rendu la chose difficile jusqu'à présent. Cependant, et cela a été confirmé lors de notre récente réunion en Alberta, il y a quelques semaines, nous avons l'intention de mettre en place un programme de soutien en coopération avec le Programme national de recherche et de développement en matière de santé, du ministère de la Santé et du Bien-être, et nous espérons que cela réussira à stimuler les activités de recherche dans le domaine des sciences infirmières.

C'est généralement par l'entremise de ce Programme que les recherches dans ce domaine ont pu être financées jusqu'à présent au Canada, mais nous avons quelques étudiants, et quelques assistants de niveau post-doctoral qui sont allés poursuivre leurs études de doctorat aux États-Unis et qui essaient maintenant d'obtenir notre soutien. Les choses commencent donc à évoluer. Nous avons généralement tendance à réagir aux situations, mais je dois dire que notre collaboration avec le PNRDS est plus de nature proactive.

Le sénateur Marsden: Vous ne serez pas surpris de m'entendre dire qu'il est temps, et je puis vous assurer que je reviendrai sur cette question l'an prochain, si je fais toujours partie de ce comité. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Simard: Je voudrais savoir si le Conseil de recherches médicales applique les mêmes politiques que les ministères en ce qui concerne ses budgets? Je veux parler ici des fonds non renouvelables. Les sommes non dépensées à la fin de l'année sont-elles considérées comme épuisées ou êtes-vous autorisés à les accumuler d'une année à l'autre? Dans l'affirmative, combien avez-vous accumulé jusqu'à présent?

[Text]

Mr. Belliveau: It operates in exactly the same way as any other government department. We have appropriations which are lapsing at year end. In other words, whatever funds remain unspent at the end of the year, we lose.

Senator Simard: Perhaps you have answered this question already but, dealing with the success rate of your trainees, if I understand properly, surely the success rate is dependent on the quality of the applications you get. Is your criterion based on the total amount of money you have to spend or by the quality of the applicants and the projects that they submit?

The reason I ask is that on page 6 of the french text, you seem to be deploring the fact that you are losing some scientists and trained people. Are you losing them because you do not have enough money or because your criteria is too high? Would you elaborate on that for me?

Dr. Slotin: The first criteria is excellence. If an application is not considered to be above an acceptable standard by the Council, regardless of the amount of money we had we would not provide support for it.

On the other hand, money dictates the number of worthy grants which we can provide. This was certainly the case with the 11 per cent and the 17 per cent in which we had at least double or triple the number of quality applications reviewed on the basis of scientific excellence but could not fund. Therefore both obviously enter into the decision but, as I said, the Council would not support anything which was not judged to be scientifically worthy.

Senator Simard: On page 7 of the french text, you say that as a result of the matching policy announced in February of either '86 or '87, that it would be difficult for you to look at long-term commitments. What are the prospects of catching the interest of the private sector?

Dr. Slotin: I would say that prospects are probably fairly good. I think that, as Mr. Belliveau explained, for the first two years we will probably have no difficulty in seeing that \$20.9 million realized.

The third year may not be so much of a problem. The fourth year is always questionable. One never knows what would happen in a recession or something to that effect.

However, there are changes which are occurring. For example, if one deals with the proposed changes to the Patent Act, if the industry is truly bound to increase its investment in research and development as a provision to that Act and if that does come to pass and it is investment truly in research, then our guesstimate would be that the levels they are talking about would have to flow into the university and hospital-based laboratories because the infrastructure in Canadian industry to do that research in-house does not exist at the moment and would take a while to build up. With that kind of a flow-through, plus the prospects of continuing support through the private sector as well as what we discussed with respect to the voluntary agencies, assuming there is no recession, we may not

[Traduction]

M. Belliveau: Nous fonctionnons exactement comme les ministères, c'est-à-dire que les sommes qui nous sont octroyées ne sont pas reportées d'une année à l'autre. En d'autres termes, ce que nous n'avons pas dépensé à la fin de l'année est perdu pour nous.

Le sénateur Simard: Peut-être avez-vous déjà répondu à la question qui va suivre mais, en ce qui concerne le taux de succès des candidats aux subventions, il dépend probablement de la qualité de leurs projets. Le nombre d'approbations est-il fondé sur le montant total que vous avez à dépenser ou sur la qualité des projets qui vous sont soumis?

Si je vous pose cette question, c'est parce que vous semblez déplorer, à la page 6 de votre mémoire, le départ à l'étranger de certains scientifiques et de certaines personnes formées à la recherche. Ces départs sont-ils dus au fait que vous n'avez pas suffisamment d'argent ou que vos critères sont trop élevés?

M. Slotin: Notre premier critère est l'excellence. Si le Conseil juge qu'une demande n'atteint pas un certain niveau d'excellence, il ne l'approuvera pas, même s'il lui serait financièrement possible de le faire.

Il est cependant évident que le nombre de demandes méritoires que nous pouvons approuver est limité par les ressources dont nous disposons. Cela a ainsi été le cas des 11 et 17 pour cent, car nous avons reçu alors au moins deux ou trois fois plus de demandes de qualité, qui eussent été acceptables sur le strict plan de l'excellence scientifique. Les deux facteurs doivent donc être pris en considération mais, je le répète, le Conseil n'approuvera jamais une demande qu'il ne juge pas méritoire sur le plan scientifique.

Le sénateur Simard: Vous dites dans votre mémoire qu'à la suite de l'adoption par le gouvernement de la politique des subventions de contrepartie, annoncée en février 1986 ou 1987, il vous sera difficile de prendre des engagements à long terme. Quelles sont cependant vos chances de susciter l'intérêt du secteur privé?

M. Slotin: Je pense qu'elles sont assez bonnes. Comme l'a dit M. Belliveau, nous n'aurons probablement aucune difficulté à obtenir les 20,9 millions de dollars envisagés durant les deux premières années.

Il se peut également que nous n'ayons pas trop de difficulté la troisième année. Par contre, la quatrième sera sans doute plus problématique, car on ne sait jamais ce qui peut arriver durant une récession.

Il convient aussi de préciser que d'autres changements se passent dans d'autres domaines. Par exemple, si les modifications proposées à la Loi sur les brevets sont adoptées, et si l'industrie est vraiment résolue à accroître son effort de recherche, il est permis de penser que ses investissements seront canalisés vers les universités et les laboratoires établis dans les hôpitaux, étant donné que l'industrie canadienne ne dispose pas actuellement de l'infrastructure requise pour exécuter elle-même ce genre de recherche. Si elle voulait s'engager dans cette voie, il lui faudrait de toute façon un certain temps. Dans de telles circonstances, et considérant que le secteur privé et les organismes de bénévolat continueront d'appuyer la recherche comme ils le font maintenant, et en supposant qu'il n'y aura

[Text]

have that much of a problem in terms of realizing the final amount.

The important thing to note, though, is that the base budget remains fixed. Therefore, on a purchasing power basis, it actually reduces over time, depending upon the inflation rate.

Senator Simard: Do you feel confident that by 1990-91 you are going to get \$46.8 million in matching funds? That would be a substantial increase. In less than ten years you would have doubled the 1982-83 budget. You would be doing fairly well, would you not?

Dr. Slotin: I think so.

Senator Simard: With the exception of the peak year, you will probably be doing as well as the average previous years?

Dr. Slotin: I think that is a fair statement. There are always the unknowns, and that is that we work in a milieu where we are not the only agency. A lot of the other agencies depend upon the MRC to provide the foundation of support, and they build in their complimentary support.

The expansion of hospital-based research institutes has increased the number of researchers in this country. Assuming that those researchers are of reasonable quality, the money has to come from somewhere. We feel that with \$204.7 million, we would be in a fairly good position to be able to provide a good portion of that as best we can guesstimate.

Senator Simard: Do you have a schedule showing a breakdown of your spending by region? If you do not have it here, you could perhaps send it to me later.

Dr. Slotin: It is in part III of the Main Estimates.

Senator Simard: A few months ago this committee tabled a report on the fiscal policy of post-secondary education. What did you think of the research group recommendations of that report?

The Chairman: Have you read it?

Dr. Slotin: Yes, I have read it.

You have acknowledged that the MRC milieu is somewhat different than the natural sciences and engineering. In my memo, I raised the importance of looking at the fiscal transfers in terms of health care as a component of addressing, if you like, the indirect cost issue of health science research. While I certainly have some sympathy with the recommendations put forward by your committee, in terms of health science research I feel that you have only sort of turned one page. I do not know whether it is in the cards in terms of further examination, but the infrastructure in terms of doing health science research, as I have pointed out, is becoming more and more within the hospital milieu as opposed to the academic milieu.

In turn, that raises questions which we have made in other representations about the level of support being provided by the provinces by the fiscal transfers to maintain and improve the infrastructure for research within teaching hospitals and specialty hospitals.

[Traduction]

pas de récession, il se peut que nous puissions atteindre les montants fixés sans trop de difficulté.

Le facteur important dans tout cela est que notre budget de base est fixé au même niveau pour les quatre années, ce qui signifie que son pouvoir d'achat diminue d'une année à l'autre d'un pourcentage égal au taux d'inflation.

Le sénateur Simard: Croyez-vous que vous pourrez obtenir 46,8 millions de dollars de fonds de contrepartie en 1990-1991? Cela représenterait une augmentation importante, puisque vous auriez doublé le budget de 1982-1983 en moins de dix ans. Vous seriez en excellente situation, n'est-ce pas?

M. Slotin: Je le pense.

Le sénateur Simard: A l'exception de l'année de pointe, vos ressources seront probablement aussi élevées que durant la moyenne des années précédentes?

M. Slotin: Certainement. Évidemment, il y a toujours des impondérables, car nous ne sommes pas le seul organisme de cette nature œuvrant dans ce secteur. Bon nombre d'agences comptent toutefois sur le CRM pour obtenir leurs ressources de base, à charge pour elles de trouver ailleurs un appui complémentaire.

L'expansion des instituts de recherche en milieu hospitalier a entraîné une augmentation du nombre de chercheurs au Canada. En supposant que ceux-ci soient de qualité raisonnable, il faut trouver quelque part l'argent permettant de les financer. A notre avis, nous serons dans une position relativement satisfaisante si nous obtenons 204,7 millions de dollars.

Le sénateur Simard: Avez-vous un tableau montrant combien vous dépensez dans chaque région? Si vous ne l'avez pas avec vous, vous pourriez peut-être me l'envoyer plus tard.

M. Slotin: C'est dans la partie III du budget principal.

Le sénateur Simard: Il y a quelques mois, notre comité a déposé un rapport sur la politique fiscale en matière d'enseignement postsecondaire. Que pensez-vous des recommandations qui y figuraient?

Le président: L'avez-vous lu?

M. Slotin: Oui, monsieur le président.

Le rapport reconnaissait que le CRM opère dans un milieu sensiblement différent de celui qui entoure les sciences naturelles et du génie. Dans mon mémoire, j'ai souligné l'importance d'envisager les transferts fiscaux dans le secteur des soins de santé comme un élément des coûts indirects de la recherche en sciences de la santé. Je comprends bien les recommandations formulées par votre comité mais, en ce qui concerne la recherche dans les sciences de la santé, j'ai le sentiment que vous n'avez en quelque sorte que tourné la première page. Je ne sais si vous avez l'intention de poursuivre l'examen mais, comme je l'ai dit plutôt, l'infrastructure de la recherche dans les sciences de la santé est de plus en plus reliée au milieu hospitalier plutôt qu'au milieu universitaire.

Cette évolution soulève diverses questions que nous avons abordées en d'autres occasions, notamment en discutant du niveau de soutien fourni par les provinces, au titre des transferts fiscaux, pour maintenir et améliorer l'infrastructure de

[Text]

In the sixties and seventies there was a health resources fund, which was a joint federal/provincial arrangement, whereby health research facilities were built in this country. That is where a large portion of the money came from. That ended towards the end of the seventies, and that fiscal plan is now deteriorating and is in need of maintenance and upgrading.

That, to us, represents an undermining threat towards the research which we support in terms of direct monies going to the hospital-based researcher.

Senator Marsden: I wonder if you have looked at the Langevin Accord with respect to the issue you have just raised: You have identified the switch from universities into hospital-based research. Have you looked at the national objectives question in terms of your own interests, and do you have an opinion on that?

Dr. Slotin: I am afraid I have not.

Senator Marsden: Is that part of your plan?

Dr. Slotin: It would certainly be part of our plan to look at it. The difficulty is what could we possibly do about it, given the way in which we are constituted. That has always been a dilemma for us because, being a federal agency we deal with a variety of interfaces over which we really have no direct responsibility.

Senator Marsden: However, since you deal regularly with hospitals and provincial institutions, you have field experience in the way that other people do not. Other people will talk about fisheries impacts or other kinds of impacts. It is, of course, not up to me, but I think it would be extremely interesting to see how the MRC would lay out the issues in that regard for people, for example, in the hospital sector who may be intervening in the provincial debates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would like to follow on that, Mr. Chairman. We are talking about the expression "national objectives". Some time ago the present Attorney General for the Province of Nova Scotia appeared before this committee to speak about federal/provincial fiscal arrangements in the area of education. He said that since education is strictly under the exclusive jurisdiction of the legislatures of the provinces, the only definition of "national objectives" is the sum of the objectives of the governments of the ten provinces. That would seem to exclude any definition of "national objectives" by the Parliament of Canada as intrusive and illegitimate. It seems to me that is a very reasonable interpretation of the expression "national objectives", and probably would prevail in a court of law.

If that interpretation were to prevail, how would that affect your operations?

Dr. Slotin: I do not have an easy answer to that. If each individual province had its own different objectives with respect to health care, post-secondary education and research,

[Traduction]

recherche dans les hôpitaux d'enseignement et les hôpitaux spécialisés.

Il y avait dans les années soixante et soixante-dix un fonds de ressources de la santé, au titre d'un accord conjoint fédéral-provincial, qui servait à construire des établissements de recherche dans ce domaine. Une bonne partie des sommes requises provenaient de ce fonds. Cependant, il fut aboli vers la fin des années 1970 et le régime fiscal correspondant est maintenant en voie de détérioration.

A notre avis, cela constitue une menace latente pour les projets de recherche que nous appuyons en accordant des sommes directement aux chercheurs dans les hôpitaux.

Le sénateur Marsden: Avez-vous examiné ce problème dans le contexte de l'accord Langevin? Puisque vous avez parlé d'un déplacement de la recherche des universités vers les hôpitaux, avez-vous examiné la question des objectifs nationaux dans ce contexte?

M. Slotin: Non, je ne l'ai pas fait.

Le sénateur Marsden: Avez-vous l'intention de le faire?

M. Slotin: Assurément. Cela dit, que pourrions-nous y faire, étant donné la manière dont nous sommes constitués? Cela est toujours un dilemme pour nous car nous sommes un organisme fédéral qui traite avec toutes sortes d'autres organisations sur lesquelles nous n'exerçons aucune responsabilité directe.

Le sénateur Marsden: Cependant, puisque vous traitez régulièrement avec des hôpitaux et des établissements provinciaux, vous avez dans ce domaine une expérience que beaucoup n'ont pas. D'autres pourront parler des effets de l'Accord sur les pêcheries ou sur d'autres secteurs, et je crois qu'il serait extrêmement intéressant de voir comment le CRM analyse la situation dans son domaine particulier, par exemple pour les gens du secteur hospitalier qui souhaiteraient intervenir dans les débats provinciaux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais continuer dans la même veine, monsieur le président. On vient de parler des «objectifs nationaux», et cela me rappelle les déclarations du procureur général de la province de Nouvelle-Écosse, devant notre comité, au sujet des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine de l'éducation. A son avis, puisque l'éducation relève strictement des compétences exclusives des assemblées législatives provinciales, la seule manière de définir des «objectifs nationaux» dans ce domaine consisterait à faire le total des objectifs de chaque gouvernement provincial. A mon sens, cela semble exclure toute définition des objectifs nationaux par le Parlement du Canada, pour raison d'ingérence illégitime. Il me semble que c'est là une interprétation tout à fait envisageable de l'expression «objectifs nationaux», et qu'elle serait probablement entérinée par les tribunaux.

Si tel était le cas, quelles en seraient les conséquences sur vos propres activités?

M. Slotin: Il n'est pas facile de répondre à cette question. Si chaque province établissait ses propres objectifs en matière de soins de santé, d'enseignement post-secondaire et de recherche,

[Text]

then I believe we would be in a situation in which we would possibly have to tailor our programs and policies to reflect those objectives.

Since we are a responsive agency responding to the scientific community in terms of what they perceive to be scientifically important, I would see the hiring practices and the policies in terms of administration of universities in some way reflected in the types of academics and pursuits which go on in those institutions, which ultimately would reflect back on the MRC in terms of the type of research it supports.

It may be naive to think so, but I would say that would probably be the route by which you would proceed.

It is hard to imagine, however, that with respect to basic health issues there would not be some consensus in terms of at least what might be priority areas for addressing research.

I can see other aspects which might be much more contentious, but I would think that of interest to all provincial governments would be issues related to aging, would be issues related to infectious diseases, including such agents as AIDS. I do not see provincial boundaries being established within those areas.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I realize that the following question is one which you may not have anticipated, but would it not be reasonable to suggest that if it is the government in each province which decides what is desirable in the area of medical research, that either money or tax points that would yield roughly the same amount of money would be turned over to the provincial governments, and agencies such as the Medical Research Council would be abolished?

Dr. Slotin: That is certainly a possibility. The fact remains that one, at the provincial level at least, would want to be assured that one is maintaining the same quality of research, that what we purport to support through a nationally-based review process, and an internationally-based review process is on-going.

Assuming that that could be undertaken within each province, then I would agree you would have to look seriously at the role of granting agencies such as the Medical Research Council.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I will not pursue that any further.

You mentioned that your appropriations are on an annual basis. How often is the transfer made to the council? Does it receive its money every three months, or on what occasions during the fiscal year does it receive the money?

Mr. Belliveau: It is exactly the same as any other government agency. We receive our money from the Consolidated Revenue Fund. We pay the universities on a monthly basis. We do not issue lump sum payments at the beginning of the year. We spread it over a 12-month period.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): As I understand it, you are telling the committee that you draw down on your votes as you make payouts. Is that correct?

[Traduction]

et que ces objectifs étaient différents d'une province à l'autre, nous serions peut-être obligés de restructurer nos programmes et politiques de manière différente pour chaque province.

Puisque nous sommes un organisme qui doit réagir aux besoins de la collectivité scientifique, je suppose que les pratiques et politiques de recrutement des universités devraient d'une certaine manière refléter les catégories d'universitaires allant dans ces institutions, ce qui aurait en fin de compte un effet sur la nature des programmes de recherche appuyés par le CRM.

Peut-être suis-je naïf en disant cela, mais je suppose que c'est probablement comme cela que les choses évolueraient.

Il me paraît cependant difficile d'imaginer l'absence de tout consensus en matière de services fondamentaux de santé, tout au moins en ce qui concerne les secteurs prioritaires en matière de recherche.

Je conçois que d'autres secteurs puissent prêter à plus de difficultés, mais je suppose que les questions susceptibles d'intéresser tous les gouvernements provinciaux seraient des questions telles que le vieillissement, les maladies infectieuses, le SIDA, etc. J'ai peine à envisager l'apparition de frontières provinciales dans ces domaines.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous n'avez sans doute pas envisagé le problème que je vais soulever maintenant, mais ne serait-il pas raisonnable de croire que si le gouvernement de chaque province a le pouvoir de décider ce qui est souhaitable en matière de recherche médicale, le gouvernement fédéral devra remettre des crédits aux provinces, ou des points fiscaux produisant sensiblement les mêmes sommes, et que des organismes tels que le Conseil de recherches médicales seront alors abolis?

M. Slotin: C'est bien possible. Il n'en reste pas moins que les provinces elles-mêmes voudront veiller à préserver la même qualité de recherche que celle que nous essayons d'obtenir par notre processus de sélection national et international.

Si cela pouvait être garanti par chaque province, je suppose qu'il faudrait alors réexaminer sérieusement, comme vous le dites, le rôle des organismes de subvention tels que le Conseil de recherches médicales.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'irai pas plus loin sur cette question.

Vous avez dit que votre budget est établi sur une base annuelle, mais je voudrais savoir à quel intervalle les fonds vous sont octroyés. Recevez-vous vos crédits tous les trois mois, par exemple, ou à d'autres intervalles?

M. Belliveau: Comme dans les ministères, nos crédits proviennent du Fonds de revenu consolidé. Nous payons les universités tous les mois; nous ne leur accordons pas une somme globale au début de l'année.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je comprends bien, vous prélevez les fonds dont vous avez besoin sur les crédits qui vous sont octroyés, à mesure que vous faites des paiements?

[Text]

Mr. Belliveau: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There are some government agencies which receive moneys in lump sum amounts, which they can then invest.

Mr. Belliveau: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You cannot do that?

Mr. Belliveau: No. Our cheques are issued by the Department of Supply and Services. We do not operate a bank account.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very good.

There was a reference made to the Patent Act. There was an assertion that if the pharmaceutical companies are truly bound to support research and development, then certain things would follow.

The use of the word "truly" seems to suggest that there is some uncertainty about that. Is it your view they are not bound?

A second question related to that is: If they are bound, are they bound to support this research and development in Canada?

Dr. Slotin: It is my understanding that they are bound, and that they are bound to make that investment in Canada. My hesitation was based on whether or not these research and development activities, which they would claim as fulfilling that requirement, would be of a nature that would be something other than, if you like, product improvement—such as improvements in packaging, improvements in formulation—rather than the type of research that the Medical Research Council undertakes in terms of clinical trials.

It is the latter about which I was saying I would expect there would be initially a fair flow-through to Canadian universities, at least in the short run until the capacity is built up in the pharmaceutical industry.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are using the word "if". I take it you have not checked this out yourself. I take it you have not satisfied yourself by looking at the bill. Is that correct?

Dr. Slotin: We have looked at the bill. There are others who are more knowledgeable of the bill than I am in terms of its various provisions. There are actual percentage amounts stated in the bill. There have been numerous statements made in terms of the level of investment the industry is promising over the next number of years.

I do not know how much further I could go on that.

One would have to look at that investment in terms of whether that is truly an R&D investment as defined by the Department of Finance, which I would hope it would be.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you suggesting we should ask more questions to eliminate these uncertainties?

[Traduction]

M. Belliveau: C'est cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a cependant certains organismes du gouvernement qui reçoivent des sommes globales qu'ils peuvent alors investir.

M. Belliveau: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous ne pouvez pas faire cela?

M. Belliveau: Non. Nos chèques sont émis par le ministère des Approvisionnement et Services, nous n'avons pas de compte bancaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

Vous avez parlé tout à l'heure de la Loi sur les brevets. Vous avez laissé entendre que certaines choses devraient se produire si les sociétés pharmaceutiques étaient vraiment résolues à appuyer la recherche.

Votre utilisation du mot «vraiment» me porte à croire qu'il y a dans votre esprit une certaine incertitude. Estimez-vous que ces sociétés ne seront pas liées par leurs engagements?

Si elles le sont, cela signifie-t-il qu'elles seront obligées d'appuyer la recherche et le développement au Canada?

M. Slotin: Mon interprétation est qu'elles seront liées par cet engagement, c'est-à-dire obligées de faire ces investissements au Canada. L'incertitude qui subsiste dans mon esprit concerne le fait de savoir si les activités de recherche et de développement qu'elles voudront inclure dans cet engagement seront de même nature que celles que le Conseil de recherches médicales entreprend dans le domaine des essais cliniques. Autrement dit, s'agirait-il de recherches telles que nous l'entendons ou d'activités destinées, par exemple, à améliorer les produits ou les emballages?

C'est dans le domaine des essais cliniques que je disais tout à l'heure que nous anticipons une augmentation assez sensible des sommes attribuées aux universités canadiennes, tout au moins au départ, c'est-à-dire tant que l'industrie pharmaceutique n'aura pas développé ses propres capacités.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez cependant dit tout cela au conditionnel, ce qui me porte à penser que vous n'avez pas vérifié la situation vous-même. Vous n'avez donc pas tiré de conclusion ferme à l'examen du projet de loi?

M. Slotin: Nous avons étudié le projet de loi et, même si je n'en connais pas toutes les dispositions en détail, j'ai pu constater qu'il contient certains pourcentages précis. D'autre part, de nombreuses déclarations ont été faites au sujet du niveau d'investissement promis par l'industrie dans les années futures.

Je ne sais si je puis aller plus loin.

Le problème sera sans doute de voir si ces investissements sont vraiment à des investissements de recherche et de développement tels que définis par le ministère des Finances, ce que j'espère.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pensez-vous que nous devrions poser plus de questions à ce sujet, pour éviter toute incertitude?

[Text]

Dr. Slotin: That is your area.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to be suggesting it would be a good thing if we did, because you are using words such as "truly" and "if", and so forth.

Dr. Slotin: I would be very concerned if, at least, a good portion of that promised investment were not truly going into, if you like, innovative research.

Senator Marsden: May I just interject that about two weeks ago Senator Buckwold asked a question on Bill C-22 as to whether or not that research funding had to be used in Canada and he was assured, by the senator responsible for the bill in the Senate, that it did not. Nothing in the bill says that it must be used in Canada. Senator Cogger replied that it could be used anywhere in the world. I would be glad to send you a copy of that exchange.

Dr. Slotin: That is obviously very significant.

Senator Hicks: There is one question about matching funds which I neglected to ask. I am looking at the figures for 1987-88 when the maximum amount of matching funds is \$10 million. Let us suppose that, of that \$10 million, half comes from the universities in the Province of Ontario, one-quarter of it comes from universities in Quebec and the remaining quarter comes from elsewhere in Canada. Will this entitle the universities in Ontario to say that they must have half of that matching money spent in their province or will the Medical Research Council allocate those funds, as a part of their total resources, where the quality of applications dictates that the award should be made?

Mr. Belliveau: Your last assumption is correct. The funds do not move on a pro rata basis back to the provinces where they originated. The federal government gives these funds, the \$10 million, to the MRC and the MRC has complete freedom to distribute it in accordance with its priorities under its peer review system.

Senator Hicks: If the university of Toronto asserts that the total amount of these fund for this year was, say, \$12 million and that professors in Toronto attracted seven million of that, are you saying that that does not mean they have a prior claim to seven twelfths? Perhaps I should have used a figure of \$10 million which is the maximum amount.

Mr. Belliveau: That is correct, they do not have priority.

Senator Marsden: They would probably get more because of the quality.

Senator Hicks: That, I would not object to.

Dr. Slotin: I should point out that, when the matching policy was first announced, a number of institutions made exactly that claim. However, when we explained to them why we could not, on a pro rata basis, provide that back to them, they began to realize that the method the MRC uses is more equitable and

[Traduction]

M. Slotin: C'est votre domaine.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous semblez dire que c'est ce que nous devrions faire, si je comprends bien votre utilisation du conditionnel et de mots tels que «vraiment».

M. Slotin: Je serais très inquiet si une bonne partie des investissements promis n'étaient pas vraiment consacrés à la recherche innovatrice.

Le sénateur Marsden: Je voudrais ajouter ici qu'il y a environ deux semaines, le sénateur Buckwold a posé une question pour savoir si les crédits de recherche octroyés au titre du projet de loi C-22 devraient être ou non utilisés au Canada, et le sénateur pilotant le projet de loi au Sénat lui a dit que non. En d'autres mots, rien dans le projet de loi n'indique que ces sommes devront être utilisées au Canada. Le sénateur Cogger a dit qu'elles pourraient être utilisées n'importe où au monde. Si vous le voulez, je vous enverrai un exemplaire de cet échange.

M. Slotin: C'est évidemment une considération très importante.

Le sénateur Hicks: Il y a une autre question que j'ai oubliée de poser au sujet des fonds de contrepartie. Pour 1987-1988, le maximum est de 10 millions de dollars. Supposons que la moitié de cette somme vienne des universités de l'Ontario, le quart des universités du Québec, et le reste des autres provinces. Cela signifie-t-il que les universités de l'Ontario seraient fondées à réclamer la moitié des fonds de contrepartie ou le Conseil de recherches médicales pourra-t-il répartir les sommes, dans le cadre de ses ressources globales, selon la qualité des demandes reçues?

M. Belliveau: C'est votre deuxième hypothèse qui est la bonne. Les subventions ne sont pas accordées aux provinces proportionnellement aux sommes obtenues. C'est le gouvernement fédéral qui donne les 10 millions de dollars au CRM, et celui-ci a les pleins pouvoirs pour les distribuer selon ses propres priorités, d'après le système d'évaluation des projets par les pairs.

Le sénateur Hicks: Donc, si le total de cette année était de 12 millions de dollars, par exemple, et que les professeurs de Toronto aient été à l'origine de sept millions, ils n'auraient pas le droit de réclamer sept douzièmes des subventions? Peut-être aurai-je dû utiliser le chiffre de 10 millions de dollars, puisque c'est le maximum prévu.

M. Belliveau: Vous avez raison, ils n'auraient aucune priorité.

Le sénateur Marsden: Ils recevraient probablement plus du fait du critère de qualité.

Le sénateur Hicks: Je ne m'y opposerais pas.

M. Slotin: Je dois préciser qu'un certain nombre d'établissements ont précisément soulevé ce problème lorsque la politique des subventions de contrepartie a été annoncée. Nous leur avons cependant expliqué qu'il ne nous serait pas possible de répartir les subventions de manière proportionnelle, et ils ont alors compris que la méthode du CRM est plus équitable et

[Text]

in keeping with the principles of the MRC which is to fund good science wherever it may be.

The Chairman: As committee members know, we have held two additional sessions under our order of reference regarding the Main Estimates. The purpose of these meetings was to evaluate the effectiveness of the recommendations made by us and we are to report to the Senate during the thirty-third session of Parliament. I require a motion to table our report and, the sooner the better.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All that remains is for me to thank our two witnesses for appearing before us this morning. If we require you to attend again, we will certainly let you know. In the meantime, have a nice trip back.

The committee adjourned.

[Traduction]

plus conforme aux principes requis pour garantir le progrès de la science.

Le président: Comme le savent les membres du comité, nous avons consacré deux séances supplémentaires au budget principal du CRM, afin d'évaluer l'efficacité des recommandations que nous avons formulées, et nous allons maintenant adresser notre rapport au Sénat durant la trente-troisième législature. Quelqu'un peut-il proposer une motion de dépôt de notre rapport? Le plus vite sera le mieux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Il me reste maintenant à remercier les deux témoins que nous avons accueillis ce matin. Si nous avons besoin de vous faire comparaître à nouveau, nous vous l'indiquerons. En attendant, je vous souhaite un bon retour chez vous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Medical Research Council of Canada:

Dr. Lewis Slotin, Director, Programs Branch;
Mr. A. Belliveau, Director, Corporate Management.

Du Conseil de recherches médicales du Canada:

D^r Lewis Slotin, directeur, Direction des programmes;
M. A. Belliveau, directeur, Gestion intégrée.

N 14



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 15, 1987

Le jeudi 15 octobre 1987

Issue No. 16

Fascicule n° 16

First proceedings on:

Première fascicule concernant:

The examination of expenditures set out in
the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year
ending the 31st March, 1988

L'étude des dépenses projetées dans le
Budget supplémentaire (B) pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1988

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of August 28, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1988 (Sessional Paper No. 332-557).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 28 août 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988 (document parlementaire n° 332-557), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 15, 1987
(28)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Doody, Kelly, Marsden, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From Treasury Board:*

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General:

Mr. B. A. Gorman, Assistant Comptroller General, Government of Canada Reporting Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated August 28, 1987, began its examination of Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988.

The Chairman invited opening remarks from Mr. Darling, following which he and Mr. Gorman answered questions.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1987
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Doody, Kelly, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Présent: Du Centre parlementaire: Mr. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du Contrôleur général du Canada:

M. B. A. Gorman, Contrôleur général adjoint, Division des rapports du Gouvernement du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 août 1987, le Comité commence son étude du Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le président invite M. Darling à faire une déclaration préliminaire, à la suite de laquelle M. Gorman et M. Darling répondent à des questions.

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 15, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of our committee to examine Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988. From the Treasury Board we have Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, and from the Office of the Comptroller General we have Mr. B.A. Gorman, Assistant Comptroller General, Government of Canada Reporting Division. I understand that Mr. Darling has an opening statement, following which we will move to questions. Please proceed, Mr. Darling.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board of Canada: Thank you, Mr. Chairman. It is always a pleasure to be present at your committee, particularly today to discuss the current Supplementary Estimates. These Estimates, as you are aware, were tabled in the House of Commons on August 27. They seek funding in three areas relating to regional economic development: The initial funding for the Atlantic Canada Opportunities Agency, \$126 million; the initial funding for the Western Diversification Office, \$100 million; and incremental funding for the Department of Regional and Industrial Expansion, for requirements which developed after the Main Estimates were tabled in March of this year. The amount involved is \$466 million, of which \$110 million is a non-budgetary item for a loan to General Motors (Canada) Limited.

I might observe, honourable senators, that the amounts involved in the Estimates can be accommodated within the current fiscal framework that was announced by the Minister of Finance in his budget statement in February of this year, and which he subsequently amended when he tabled the tax white paper in June of this year.

The tabling of the Estimates in August was in advance of the normal date on which we would table the regular Supplementary Estimates for the fall period. The reason for tabling them at that time was associated essentially with a cash flow problem that had arisen in the Department of Regional and Industrial Expansion, or, perhaps more correctly, I should say a commitment problem that had arisen.

The level of the commitments for the current fiscal year was subject to a very close review in the department at the beginning of the fiscal year, as a result of the overexpenditure of their appropriation in the previous fiscal year by some \$80 million. As a result of that review, the department identified that its outstanding commitment obligations had fully utilized the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses supplémentaires (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le Comité entreprend aujourd'hui l'examen du Budget des dépenses supplémentaires (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988. Nous avons avec nous, du Conseil du Trésor, M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, et du Bureau du Contrôleur général, M. B. A. Gorman, contrôleur général adjoint, Division des rapports du gouvernement du Canada. M. Darling fera un exposé préliminaire, après quoi nous pourrons poser des questions. La parole est à vous, monsieur Darling.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor du Canada: Merci, monsieur le président. C'est toujours un honneur pour moi de comparaître devant votre comité, et je suis particulièrement heureux de venir discuter avec vous du Budget des dépenses supplémentaires pour l'année en cours. Comme vous le savez, ce Budget a été déposé à la Chambre des communes le 27 août dernier. Il vise trois aspects du développement économique régional: financement initial de l'Agence des perspectives de l'Atlantique, au montant de 126 millions de dollars; financement initial du Bureau de la diversification de l'Ouest, au montant de 100 millions de dollars; et financement initial du Bureau de la diversification de l'Ouest, au montant de 100 millions de dollars; et financement supplémentaire nécessaire pour permettre au ministère de l'Expansion industrielle régionale de répondre aux besoins constatés après le dépôt du Budget principal en mars dernier. Les crédits demandés totalisent 466 millions de dollars, dont 110 millions pour un poste non budgétaire, en l'occurrence un prêt à *General Motors (Canada) Limited*.

Je vous signale, honorables sénateurs, que les montants prévus dans ce Budget peuvent être accordés sans compromettre le plan financier que le ministre des Finances dans son exposé budgétaire de février dernier et qu'il a par la suite modifié lors du dépôt du Livre blanc sur la réforme fiscale en juin.

Le Budget supplémentaire a été déposé en août, donc avant la date normale du dépôt des prévisions budgétaires pour le trimestre d'automne. Le dépôt par anticipation du Budget supplémentaire est essentiellement dû à un problème de liquidités au ministère de l'Expansion industrielle régionale, ou devrais-je dire, à un problème d'engagements.

Au début de l'exercice financier en cours, le Ministère a examiné de très près ses engagements, car ses dépenses pour l'exercice financier précédent avaient dépassé de quelque 80 millions de dollars le montant des crédits autorisés. Cet examen a permis au Ministère de constater que ses engagements en cours avaient épuisé tous ses crédits pour l'exercice visé. Le

[Text]

commitment authority that was contained in the appropriations for the current fiscal year. It was therefore required to seek further commitment authority through the tabling of an additional Estimate in Parliament in order to remain in compliance with section 25(1) of the Financial Administration Act. It was to allow the department to continue to make commitments up to the period of the normal tabling of Supplementary Estimates in December which caused the government to decide that it should table this Supplementary Estimate in August.

I would also note that because of the overexpenditures that had occurred last year, there were two independent reviews undertaken of the internal financial control system within the department: one internally by their own internal audit division, and the second commissioned by the minister with an outside accounting firm, namely, Price Waterhouse. The results of those reviews were tabled in Parliament on the same day that the Supplementary Estimate was tabled. It was felt that it would be useful to provide a comprehensive indication of the actual state of the financial situation in the department by making Parliament aware of the additional financial requirements that the department would have in order to manage for the balance of this fiscal year.

It was also felt that if we tabled them at that point in time the various committees of Parliament interested would have more time to study the problem that arose in the department than is normal with the normal cycle of Supplementary Estimates, which usually gives only three to four weeks between the time of tabling and the time that committees are required to report back in order to allow the necessary appropriation acts to be dealt with under the rules of the House that relate to the granting of supply.

Honourable senators, that is all that I wanted to say by way of background. I will certainly welcome any questions that you would like to raise with respect to this set of Supplementary Estimates.

Senator Kelly: I might say that over some period of time one of the interests of this committee, and certainly my personal interest, has been on the question of competent forecasting, competence of budget preparation, and control downstream following the budget development, particularly on the question of who is in charge, who is accountable, to see that the various steps are actually taken. It is against that background that I would like to zero in on this \$80 million overexpenditure, in order to obtain some help and understanding on how it is still possible to write cheques when you do not have a bank account. If I do that in my business, the cheque bounces; apparently yours don't. How does that come about? Is that too general a question?

Mr. Darling: That is quite a specific question on which we can comment. I would like Mr. Gorman to fill you in on the background factors here, but briefly the Department of Regional and Industrial Expansion maintained throughout last year a system of financial reporting which showed, up to and including the end of the month of February, that against their known commitments, their cash drawdown, would actually

[Traduction]

Ministère a donc été obligé, en conformité avec le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'administration financière* de déposer un Budget supplémentaire au Parlement. C'est pour permettre au Ministère de continuer à prendre des engagements jusqu'en décembre, date normalement prévue pour le dépôt des prévisions supplémentaires, que le gouvernement a décidé de déposer ce Budget supplémentaire en août.

Je vous signale également qu'en raison des dépassements de coût survenus l'an dernier, le système de contrôle financier interne du Ministère a été soumis à deux examens indépendants: le premier a été effectué par la division de la vérification du Ministère, et l'autre a été commandé par le Ministre à une firme d'experts-comptables, soit la Price Waterhouse. Les résultats de ces deux examens ont été déposés au Parlement en même temps que le Budget des dépenses supplémentaires. On estimait qu'il serait utile de présenter au Parlement un tableau complet de la situation financière du Ministère et de lui faire part des besoins financiers supplémentaires du Ministère pour le reste de l'exercice financier.

Par ailleurs, le dépôt anticipé des prévisions budgétaires devait permettre aux divers comités parlementaires concernés de passer plus de temps à examiner le problème survenu au Ministère qu'il n'aurait pu le faire dans le cycle normal des prévisions budgétaires supplémentaires, qui prévoit seulement de trois à quatre semaines entre le dépôt des prévisions et la date à laquelle les comités doivent en faire rapport afin que les lois financières habilitantes puissent être étudiées conformément aux dispositions du Règlement de la Chambre relatives aux subsides.

Voilà qui termine, honorables sénateurs, mes observations préliminaires. Je répondrai volontiers aux questions que vous voudrez poser sur ce Budget supplémentaire.

Le sénateur Kelly: Une des questions qui préoccupent le Comité depuis un certain temps, et qui me préoccupent personnellement, concerne la compétence dans l'établissement des prévisions budgétaires ainsi que le contrôle en aval une fois les prévisions approuvées, notamment pour ce qui est de savoir qui est responsable de veiller à ce que les diverses mesures prévues soient effectivement prises. C'est dans ce contexte que je veux insister sur ce dépassement de coût de 80 millions de dollars et vous demander comment vous pouvez continuer à écrire des chèques quand vous n'avez plus d'argent en banque. Si je faisais comme vous, mes chèques seraient refusés faute de provisions. Comment se fait-il que les vôtres ne le sont pas? Est-ce là une question trop générale?

M. Darling: Au contraire, c'est une question très précise, à laquelle nous pouvons répondre. Je laisserai à M. Gorman le soin de vous donner des explications plus détaillées, mais je vous dirai brièvement que le système d'information financière en place au ministère de l'Expansion industrielle régionale pour le dernier exercice financier révélait, jusqu'à la fin du mois de février, qu'une partie des crédits autorisés seraient inu-

[Text]

cause a portion of their appropriation to lapse. In other words, their information systems were signalling that they had sufficient room in their appropriation to cover their cash obligations for the previous fiscal year.

Senator Kelly: There was no guessing in there? In other words, the contingent liabilities that had been created on the basis of a commitment, whether or not there was a drawdown, were all added in? There was no guessing that "Well, let us guess that we will have a certain lapse; so let us make a little extra commitment against what we guess will be our lapse." You were not doing that?

Mr. Darling: On the contrary, senator, there are very many problems with the system they were using, the information data base they were using, to compile their financial statements. I think the weaknesses of those systems are well documented in both the Internal Auditor's Report and the Price Waterhouse Report.

Senator Kelly: Was that the first time weaknesses in that system had been identified by anybody, including the Auditor General?

Mr. Darling: No. I believe that the Auditor General in his 1985 report expressed concern about the adequacy of the data base that was being used by the department to compile those reports. However, he never went beyond the data base to look at whether the actual inputs into the data base were also at fault or at what practices were being followed by departmental management with regard to the department's cashflow against its appropriation limits.

Senator Kelly: Thank you. Carry on.

Mr. Darling: With respect to the over-expenditure, it was not until the close of the fiscal year on March 31 that the department became aware that, not only had it spent its full appropriation, but that accounts were still coming in during the months of April and May which legitimately could have been charged against the previous year's appropriation.

Senator Kelly: Would not the books have shown that these accounts would be coming in?

Mr. Darling: In a proper commitment control system, I agree, the books should have shown these accounts coming in. There were many aspects of the contribution program administered by DRIE which, in hindsight, revealed that there was an inadequate information system and an inadequate control system.

Senator Kelly: What this means is that somebody who had the authority to make a commitment made it and did not tell somebody else back home who might be doing the adding and subtracting.

Mr. Darling: In my understanding of the problem, it is not so much that proper authority was not being exercised in entering into commitments, but rather, that once the commitment was made the department did not have a good idea of what sort of timeframe would be involved in the draw down of the cashflow against that commitment. The department in the

[Traduction]

utilisés en raison de l'écart entre les engagements connus et les paiements effectués. Autrement dit, d'après le système d'information, les crédits autorisés seraient suffisants pour couvrir les obligations de paiement du Ministère pour l'exercice financier précédent.

Le sénateur Kelly: Alors, il ne s'agissait pas d'une simple supposition? Autrement dit, on avait tenu compte de tous les éléments de passif éventuel découlant des engagements du Ministère, qu'il y ait eu paiement ou non? On n'avait pas simplement présumé qu'une partie des fonds seraient inutilisés et décidé d'augmenter les engagements en conséquence?

M. Darling: Au contraire, sénateur, c'est qu'il y avait beaucoup de problèmes à cause du système d'information et de la base de données dont le Ministère se servait pour dresser ses états financiers. Je crois que ces lacunes sont bien détaillées dans le rapport de vérification interne ainsi que dans le rapport de Price Waterhouse.

Le sénateur Kelly: Était-ce là la première fois que quelqu'un, y compris le Vérificateur général, constatait ces faiblesses?

M. Darling: Non. Je crois que le Vérificateur général s'était déjà inquiété dans son rapport pour 1985 de l'insuffisance de la base de données dont le Ministère se servait pour dresser ses états financiers. Cependant, il n'est pas allé plus loin pour savoir si les éléments entrant dans la composition de la base de données faisaient aussi problème ou pour examiner les pratiques que suivait la direction du Ministère afin de s'assurer que ses dépenses n'excèdent pas le montant des crédits autorisés.

Le sénateur Kelly: Merci. Veuillez continuer.

M. Darling: En ce qui concerne le dépassement du coût, c'est seulement à la clôture de l'exercice financier terminé le 31 mars que le Ministère s'est rendu compte que non seulement il avait dépensé le plein montant des crédits autorisés, mais il continuait à recevoir en avril et en mai des comptes qui pouvaient légitimement être imputés aux crédits autorisés pour l'exercice précédent.

Le sénateur Kelly: N'aurait-on pas pu voir d'après les livres comptables qu'il y aurait ces comptes à payer?

M. Darling: Si le système de contrôle des engagements avait été efficace, je conviens avec vous qu'on aurait pu le voir d'après les livres comptables. De nombreux aspects du programme de contributions administré par le MEIR ont toutefois révélé, avec le recul, l'insuffisance du système d'information et des contrôles en place.

Le sénateur Kelly: Il faut donc conclure que quelqu'un qui en avait le pouvoir a pris un engagement et n'en a rien dit à ceux qui s'occupaient des comptes.

M. Darling: Si je comprends bien le problème, ce n'est pas tellement que l'on prenait des engagements sans suivre les règles établies, mais plutôt que le Ministère, une fois qu'il avait pris un engagement, ne savait pas exactement à quel moment il serait appelé à verser les sommes engagées. Le Ministère est amené dans l'administration de son programme à contracter de

[Text]

management of its program will enter into many commitments. I believe at any point in time there may be something like 3,500 individual commitments outstanding all of which have varying cashflows relating in part to the timing of a specific project, but very much dependent on a decision, not of the department, but of the recipients of the contributions, as to when to proceed with the project and when to submit the invoice for settlement of the commitment made by the department. For example, if an invoice comes in, I believe, by May 15, which clearly relates to work that was done in the previous fiscal year it is charged against the previous fiscal year. However, if that invoice is received on May 16, under our accounting conventions it is charged to the current fiscal year and is paid out of current fiscal year appropriations. It is not charged back to the accounts of the previous year. I give that as a simple example.

Senator Kelly: How much of the \$80 million could be described as having accumulated in that way?

Mr. Darling: All of it.

Senator Kelly: So all the \$80 million was invoiced after May 16?

Mr. Darling: No, after March 31.

Senator Kelly: But you told me that if it is invoiced up to May 15—

Mr. Darling: The invoices with regard to the \$80 million were received between April 1 and May 15.

Senator Kelly: So it is applied to the previous fiscal year?

Mr. Darling: Yes.

Senator Kelly: So it all comes back to some guessing or hoping that this \$80 million draw down will not take place until the new fiscal year.

Mr. Darling: In the case of the department, it was, to use your words, "a guess." They were reasonably certain that their commitment flow would not exceed their cash appropriation up until the end of the fiscal year.

Senator Kelly: Let us see if I have this straight. A guess was made that the \$80 million would not be drawn down until the new fiscal year, for which there was no authority to spend, or the commitments had been made, in which case, surely, somebody must have been prepared to face the fact that if the monies were drawn down there would be nothing there to pay.

Mr. Darling: The latter situation describes what happened. The money was drawn down.

Senator Kelly: So you wrote cheques and did not have a bank account to meet them.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Kelly: In my business when I do that, I have to make some arrangements with the bank. What do you do, just write the cheque?

[Traduction]

nombreux engagements. Je crois qu'en règle générale le nombre des engagements en cours à un moment donné s'élève à environ 3 500, et que tous ces engagements entraînent des mouvements de trésorerie différents en raison, non seulement de l'échéancier des activités prévues, mais aussi des décisions prises, non pas par le Ministère, mais par les bénéficiaires des contributions quant à la date de mise en œuvre du projet et quant à la date de facturation des obligations contractées par le Ministère. Ainsi, si je ne m'abuse, tout compte reçu avant le 15 mai vise manifestement des activités effectuées au cours de l'exercice financier précédent, de sorte qu'il est imputé à cet exercice. Par ailleurs, tout compte reçu à partir du 16 mai est, d'après nos règles comptables, imputé à l'exercice financier en cours et payé sur les crédits autorisés pour cet exercice. Il n'est pas débité du budget de l'exercice précédent. C'est simplement un exemple que je vous donne là.

Le sénateur Kelly: Quelle partie des 80 millions de dollars aurait été accumulée de cette façon?

M. Darling: Le montant total.

Le sénateur Kelly: Alors, la totalité des 80 millions de dollars a été facturée après le 16 mai?

M. Darling: Non, après le 31 mars.

Le sénateur Kelly: Mais vous m'avez dit que tout ce qui était facturé jusqu'au 15 mai...

M. Darling: Les comptes que représentent ces 80 millions de dollars ont été reçus entre le 1^{er} avril et le 15 mai.

Le sénateur Kelly: Alors ils sont imputés à l'exercice précédent?

M. Darling: En effet.

Le sénateur Kelly: C'est donc dire qu'on a supposé ou espéré que ces comptes totalisant 80 millions de dollars n'auraient pas à être payés avant le nouvel exercice financier.

M. Darling: En ce qui concerne le Ministère, il s'agissait, comme vous l'avez dit, d'une supposition. On était raisonnablement certain que les sommes à acquitter par suite des engagements contractés ne dépasseraient pas le montant des crédits autorisés jusqu'à la fin de l'exercice financier.

Le sénateur Kelly: Voyons un peu si j'ai bien compris. On a supposé qu'il ne serait pas nécessaire de payer les 80 millions de dollars avant le nouvel exercice financier, pour lequel il n'existait aucune autorisation de dépenser, ou encore les engagements avaient été pris, auquel cas, quelqu'un aurait sûrement dû être conscient du fait que, si les sommes engagées devaient effectivement être payées, on n'aurait pas les fonds nécessaires.

M. Darling: La situation que vous venez de décrire correspond à ce qui s'est passé en réalité. Les sommes engagées ont dû être payées.

Le sénateur Kelly: Alors vous avez fait des chèques, et vous n'aviez pas les provisions voulues en banque.

M. Darling: Justement.

Le sénateur Kelly: Dans mon cas, quand je veux faire cela, il faut que je prenne des dispositions avec la banque. Mais vous, vous vous contentez d'émettre le chèque?

[Text]

Mr. Darling: Perhaps I could ask Mr. Gorman to explain the arrangements which are laid out in the guidelines of the Treasury Board with respect to the Financial Administration Act. There is a specific procedure involved and a specific penalty imposed on the department when the procedure is invoked.

The Chairman: We will let Mr. Gorman reply in a minute. You mentioned that if the invoices do not appear before May 15 they are charged to the new fiscal year.

Mr. Darling: That is correct.

The Chairman: So people can hold those invoices for as long as they want to.

Mr. Darling: That is part of the problem. The department could not anticipate when the invoices would be received. Normally one would think that a business would try to recover their cashflow or their invoices as quickly as possible.

The Chairman: So they can play around with invoices.

Mr. Darling: If you look at the pattern of disbursements from this account in the previous four fiscal years, you will find that the department tended to underspend the amount appropriated by approximately \$200 million in each year. In addition, if you look at the monthly cashflow, you will find that something like 50 per cent of the cash disbursements from this account generally tended to take place in the last quarter of the fiscal year. In other words, for some reason which I do not understand, businesses would not seek to recover their legitimate claims against the account until toward the end of the fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The last comment Mr. Darling made is very helpful. The work of this department is not like, for example, the work of the Department of Supply and Services. This department makes commitments to assist what one would hope will be productive enterprises. There is available to the eventual recipients of the fund a good deal of choice as to when they will claim the money. I suppose the department felt that, in a sense, it had failed in the previous years. It is somewhat like running an airline that was sending planes aloft having undersold the seats. The moment they take this into account and over sell the seats available, low and behold, too many passengers show up. I think that we have to accept that this circumstance will arise from time to time in this kind of program. I have one experience which would parallel this circumstance, and that is when I was on the board of governors of the IDRC. Through this program money is paid out, and they try to strike that very nice balance of making sure that the money Parliament provides for the purposes which Parliament has approved it is indeed used and that the commitments, which are often two, three and four-year commitments, are accommodated within the money available in each of the appropriate years. It seems to me that it is pretty easy to understand how this situation could arise and that, on the other hand, we could well be denouncing the department for being overly cautious if it continued to end its fiscal years

[Traduction]

M. Darling: Je laisserai à M. Gorman le soin de vous expliquer les dispositions énoncées dans les lignes directrices du Conseil du Trésor en ce qui concerne l'application de la *Loi sur l'administration financière*. Des dispositions spéciales sont prévues, et des sanctions sont imposées aux ministères qui ont recours à ces dispositions.

Le président: Nous laisserons M. Gorman prendre la parole dans un instant. Vous avez dit que les comptes non encore reçus au 15 mai sont imputés au nouvel exercice financier.

M. Darling: C'est juste.

Le président: Alors les intéressés peuvent attendre aussi longtemps qu'ils veulent pour soumettre leurs comptes.

M. Darling: C'est de là que vient en partie le problème. Le Ministère ne pouvait pas savoir quand les comptes seraient reçus. Normalement, on s'attendrait à ce qu'une entreprise veuille recouvrer ses sorties de fonds ou ses comptes à recevoir le plus tôt possible.

Le président: Ainsi les factures peuvent être soumises à n'importe quel moment.

M. Darling: Si vous examinez les sommes prises sur le compte en question pour les quatre exercices financiers précédents, vous verrez que, pour chacune de ces années, le Ministère a dépensé environ 200 millions de dollars de moins que le montant des crédits autorisés. En outre, si vous examinez les mouvements de trésorerie mensuels, vous constaterez qu'environ 50 p. 100 des sorties de fonds ont été effectuées pendant le dernier trimestre de l'exercice financier. Autrement dit, pour une raison que je ne comprends pas, les entreprises attendent la fin de l'exercice financier pour recouvrer les sommes imputables sur ce compte.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je trouve très utile la dernière observation qu'a faite M. Darling. Les activités du Ministère ne peuvent pas se comparer à celles du ministère des Approvisionnements et Services par exemple. Le Ministère prend des engagements en vue d'aider des entreprises dont on s'attend qu'elles seront productives. Les bénéficiaires éventuels ont une marge de manœuvre considérable pour ce qui est de décider du moment où ils demanderont le paiement des sommes engagées. Je suppose que le Ministère avait en quelque sorte l'impression d'avoir échoué les années précédentes. Sa situation ressemblait un peu à celle des compagnies aériennes dont les avions décollent sans que toutes les places aient été vendues. Il suffit qu'elles rajustent le tir et vendent plus que le nombre de places disponibles pour qu'elles se retrouvent avec plus de passagers qu'elles ne peuvent en prendre. À mon avis, il faut s'attendre que la même chose se produise de temps en temps dans un programme comme celui-là. J'ai moi-même eu connaissance d'une situation semblable pendant que je siégeais au conseil d'administration du CRDI. Cet organisme accorde des contributions et, autant que possible, on tente de faire en sorte que les crédits votés par le Parlement soient effectivement utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été approuvés et que les sommes engagées, souvent pour des périodes de deux, trois ou quatre ans, puissent être payées sur les crédits autorisés pour l'année visée. Il me semble qu'on peut facilement comprendre que ce genre de situation puisse se pro-

[Text]

without having done the job and expended the monies Parliament had authorized.

Senator Kelly: That is very helpful to me, senator. The only point that I would make is that one must be careful in making the assumption that, because of all the points you raised, there is little else you can do. You can see where that would lead. You could find yourself with an overspending situation way beyond anything that was originally contemplated in the original estimates or budgets.

Perhaps Mr. Gorman would like to comment on that.

Mr. B. A. Gorman, Assistant Comptroller General, Government of Canada Reporting Division, Treasury Board of Canada: If I could just make a comment, Mr. Chairman, I think you are quite correct. The commitment control policy within which the department operates is quite clear; it does require that procedures are in place to ensure that commitments would not ultimately exceed the appropriation granted by Parliament. The issue of over-budgeting, if you will, is legal. It is allowed. However, it is premised on the fact that there is a working control system whereby the department records, as a commitment, all expected payments that would come due in the course of a fiscal year, and that is reviewed on a regular basis.

Having done that, then if they feel, based on their experience, that there is a tendency to lapse—and they go from the historical experience that if they do that and they will probably lapse—they can, judiciously, over-budget. However, I would make the point that it is dependent upon the working control system being in place so that if, in fact, that system is not working and information is being fed that would lead to some other conclusion and that they are over-budgeting on top of that, then that could lead to the problem.

However, departments do carefully over-budget where the evidence would indicate that, if they did not they would, in fact, fall short of their appropriations. I think if they only work to the level they will, in fact, lapse and that has been the historical experience.

Senator Kelly: I have just one final question then perhaps if there is time, I could have a second chance, Mr. Chairman.

On the auditors' reports—and both the internal and external auditors make some specific recommendations—who is responsible for reviewing those recommendations? In other words, they are not managing; they are just telling you what they think you might consider. Would you normally comment on that to the minister, and advise what is intended in terms of follow-through?

Mr. Darling: In that case, senator, what has happened is that the deputy minister has discussed the recommendations with the minister of the department; they have entered into an agreed action plan to correct the problems and, in addition,

[Traduction]

duire, et nous pourrions, par ailleurs, reprocher au Ministère de pécher par excès de prudence s'il continuait à terminer ses exercices financiers sans avoir réalisé ses objectifs et sans avoir dépensé les crédits autorisés par le Parlement.

Le sénateur Kelly: Voilà qui m'aide énormément, sénateur. Tout ce que j'ai à ajouter, c'est qu'il faut prendre garde de supposer, à cause de tous les points que vous avez soulevés, qu'on ne peut guère faire autrement. Vous voyez bien où cela pourrait mener. Le dépassement de coût pourrait excéder tout ce qu'on aurait pu imaginer dans les prévisions initiales.

Peut-être que M. Gorman pourrait nous dire ce qu'il en pense.

M. B. A. Gorman, contrôleur général adjoint, Division des rapports du gouvernement du Canada, Conseil du Trésor du Canada: Si vous me permettez cette remarque, monsieur le président, je crois que vous avez tout à fait raison. La politique de contrôle des engagements que doit suivre le Ministère est très claire; elle précise effectivement la marche à suivre pour s'assurer que les engagements ne dépasseront pas au bout du compte les crédits autorisés par le Parlement. Le Ministère est autorisé à établir des budgets en excédent des crédits votés, mais cette façon de procéder suppose qu'il ait un système de contrôle efficace lui permettant d'inscrire au nombre de ses engagements tous les paiements devant être effectués au cours de l'exercice et de faire périodiquement le point sur sa situation financière.

Ainsi, si l'on juge par l'expérience des exercices précédents qu'une partie des fonds seront probablement inutilisés, on peut judicieusement prévoir des engagements supérieurs au montant des crédits autorisés. Je tiens toutefois à souligner qu'il doit y avoir un bon système de contrôle en place. Si, par contre, le système n'est pas efficace, de sorte que l'information sur laquelle on se fonde mène à des conclusions erronées, et qu'en outre les dépenses prévues dépassent les crédits autorisés, c'est de là que pourrait venir le problème.

Dans la pratique, les ministères prévoient judicieusement des dépenses supérieures au montant des crédits autorisés quand ils ont de bonnes raisons de croire que, sans cela, une partie des fonds autorisés seraient inutilisés. S'ils s'en tenaient au niveau autorisé, une partie des crédits demeureraient effectivement inutilisés si l'on en juge par l'expérience passée.

Le sénateur Kelly: J'ai une dernière question à poser et, s'il reste encore du temps, monsieur le président, je pourrais peut-être revenir à la charge.

En ce qui concerne les rapports de vérification—et les vérificateurs tant internes qu'externes ont fait des recommandations précises—qui est chargé d'examiner ces recommandations? Autrement dit, les vérificateurs ne sont pas là pour prendre des décisions, mais uniquement pour proposer des solutions. Quelqu'un serait-il normalement appelé à en discuter avec le Ministre et à lui faire part de la suite qu'on entend y donner?

M. Darling: Dans le cas qui nous occupe, sénateur, le Sous-ministre a discuté des recommandations avec le Ministre; après être convenus d'un plan d'action visant à remédier aux problèmes, ils en ont fait rapport au Conseil du Trésor, et ils se sont

[Text]

they have reported their action plan to the Treasury Board and have entered into an undertaking with the Treasury Board that certain actions will be taken, with specific target dates to accomplish those actions. Therefore, if you like, there has been a chain of accountability focused in the department to correct the problem and to take the necessary steps to correct the problem. In turn, the department has reported to the Treasury Board what action it intends to take, and the Treasury Board has discussed and approved that action plan.

Senator Kelly: Would the Treasury Board then normally track that process through to its objective as far as date is concerned? In other words, is there a timeframe on it?

Mr. Darling: Yes, there is a timeframe on it. We have asked that the system be fully operational by the end of this fiscal year, so that beginning next fiscal year, there will be an entirely different type of control system of commitments.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I hope sometime at a later meeting of this committee, we might have an opportunity to hear how this new system is operating.

The Chairman: I see that some people have been punished in the department after it was discovered that \$80 million had been overspent. Even the finance chief at DRIE was replaced and they changed the minister. As Senator Stewart said, within the system it is pretty hard to avoid that type of situation. However, if it is pretty hard to avoid, why are we punishing some people when it happens?

Mr. Darling: I do not know if I would use the word "punishment" senator, and I would not like to comment on changes that are effected at the ministry level.

I think in the case of the Assistant Deputy Minister (Finance and Administration), if I were to say that there was a clear responsibility to ensure that there was an adequate commitment control system in place and operating, I think that office has to have accepted that that was their responsibility. Further, if you wish to apportion blame in terms of non-performance, I think that is where the responsibility has to occur, even if it was an oversight or a malfeasance which probably should be collectively shared by the joint management of the department.

As you are aware if you have read the reports, there were many factors identified for the problem, not the least of which was the continuous change of deputy ministers over a five-year period. That situation was such that attention became focused on other priorities.

The Chairman: It is pretty difficult for you to discuss the emotion of Michel Côté. However, Michel Côté himself was quoted in the *Journal de Montréal* of August 29, 1987. At the end of that article, there is a direct quotation from the minister as follows:

Asavoir s'il songeait à démissionner ou s'il était déçu d'avoir été relégué aux Approvisionnements et Services, le ministre Côté a esquivé les deux questions en disant que "le ministre est toujours responsable.

[Traduction]

engagés vis-à-vis de celui-ci à prendre certaines mesures selon un échéancier bien précis. Ainsi, on s'est efforcé, à divers paliers du Ministère, de corriger le problème et de prendre les mesures qui s'imposaient. Puis, le Ministère a fait rapport au Conseil du Trésor des mesures qu'il entendait prendre et, après discussion, le Conseil du Trésor a approuvé le plan d'action proposé.

Le sénateur Kelly: Le processus normal serait-il alors que le Conseil du Trésor suive le dossier pour s'assurer que les dates cibles soient respectées? En d'autres termes, y a-t-il un échéancier à respecter?

M. Darling: Oui, il y a un échéancier. Nous avons demandé que le système soit entièrement opérationnel d'ici à la fin de l'exercice financier, de façon que, dès le début du prochain exercice, les engagements seront soumis à un système de contrôle entièrement nouveau.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, j'espère que nous aurons l'occasion à une séance ultérieure d'entendre parler de la façon dont fonctionne le nouveau système.

Le président: Je vois que certaines personnes du Ministère ont été punies après qu'on a eu constaté le dépassement de coût de 80 millions de dollars. Le directeur des Finances au MEIR a été remplacé, et le Ministre aussi. Comme l'a dit le sénateur Stewart, le système est tel qu'il est assez difficile d'éviter ce genre de problème. Comment se fait-il alors que certaines personnes aient été punies?

M. Darling: Je ne sais pas, sénateur, si j'emploierais le mot «punir». Et je ne veux pas non plus parler des changements effectués au niveau ministériel.

En ce qui concerne le sous-ministre adjoint (Finances et Administration), s'il était clairement établi qu'il devait assurer la mise en place d'un système adéquat de contrôle des engagements, je dirais que ce bureau devait reconnaître que cette responsabilité lui incombait. De plus, si vous voulez accuser quelqu'un de négligence, je crois que c'est à lui qu'il faut imputer le blâme, même s'il s'agissait d'un oubli ou d'une faute grave qui devrait probablement être assumé par l'ensemble des autorités du ministère.

Comme vous le savez, si vous avez lu les rapports, de nombreux facteurs expliquent ce problème, dont le remplacement continu des sous-ministres sur une période de cinq ans. La situation était telle que l'attention fut portée sur d'autres priorités.

Le président: Il est très difficile pour vous de discuter de l'attitude de Michel Côté. Toutefois, Michel Côté lui-même a été cité dans le *Journal de Montréal* du 27 août 1987. À la fin de cet article, le ministre lui-même dit, et je cite:

When asked whether he was considering resigning or whether he was disappointed at having been relegated to Supply and Services, Minister Côté sidestepped both questions and said that "the Minister is always responsible".

[Text]

Therefore, if the minister is always responsible, why then do we hold responsible the Finance Chief of the department?

Mr. Darling: Mr. Chairman, perhaps you should be asking that question of other witnesses who are more competent to comment on the movement of individuals. However, if I were to offer my own view as a senior public servant, I fully recognize the constitutional convention that the minister is responsible for the action of his department.

At the same time, I think that that responsibility has to be shared among the individuals who participated in making the decision and providing advice and counsel to the minister. Therefore, I do not have a problem with saying that there is more than one level of responsibility and accountability. If there were not, I do not know how we could delegate down authorities from ministers' offices to try to make departments work. With delegation goes an assumption of responsibility.

The Chairman: I understand your point of view; that's for sure. Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, Mr. Chairman, I have some further questions on this area and then some questions relating to other matters in the Estimates.

Earlier today, there was talk about writing cheques against accounts which were empty. Surely that is not quite accurate. Can you tell me, were cheques actually sent out, drawn on money which was unappropriated for any purpose by Parliament?

Mr. Darling: Perhaps I could ask Mr. Gorman to comment on the financial procedures that apply at the end of the fiscal year when we ran into the situation that DRIE was in.

Mr. Gorman: Senator, I believe what we are speaking about is the policy that is in place which is called: "Payables at Year End". With respect to that policy, perhaps I will back up just a little bit. Some time ago, before the introduction of that policy, what was happening was that goods would be received towards the end of the year, say at the end of March. However, the invoice would not be received until April, which is in the following fiscal year and you would then have a situation where the cheque would have been issued in the new fiscal year but would be in respect of goods or services received in a prior fiscal year.

With the introduction of the "Payables at Year End" policy, we attempted to accrue expenses, if you will, so that where goods were received prior to the end of March, we left the books open until approximately May 15, and when the invoice was paid, it was recorded as an expenditure in the old year. However, the cash did not come out of old-year funds, and I think that is really an important distinction. The cash is a charge to the new year appropriation.

Therefore, for example in the case of DRIE, there was no cash expenditure in excess of the appropriation. What occurred was that there was an accrual of \$80 million which was recorded and will be shown in the public accounts as an

[Traduction]

Par conséquent, si le ministre est toujours responsable, pour quoi donc accuse-t-on le directeur des services financiers du ministère?

M. Darling: Monsieur le président, vous devriez peut-être poser cette question aux témoins qui sont mieux placés que moi pour vous parler des allées et venues des personnes. Toutefois, si je peux vous exposer mon point de vue en tant que cadre supérieur, je reconnais entièrement la tradition constitutionnelle voulant que le ministre est responsable des agissements de son ministère.

Au même moment, je crois que toutes les personnes qui ont participé au processus décisionnel et fourni des conseils au ministre doivent assumer leur part de responsabilité. Il existe donc plus d'un niveau de responsabilité. Si ce n'était pas le cas, je ne sais pas comment les ministres pourraient déléguer des pouvoirs pour assurer le fonctionnement des ministères. Donc, délégation de pouvoirs et responsabilité vont de pair.

Le président: Je comprends très bien votre point de vue. Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui monsieur le président, j'ai d'autres questions à poser à ce sujet et sur d'autres postes du Budget.

Nous avons parlé plus tôt aujourd'hui des chèques tirés sur des comptes qui étaient sans provisions. Il y a sûrement erreur. Pouvez-vous me dire si des chèques ont effectivement été envoyés, tirés sur des crédits qui n'avaient pas été affectés à des fins précises par le Parlement?

M. Darling: Je pourrais peut-être demander à M. Gorman de parler des procédures financières qui sont appliquées à la fin d'un exercice financier lorsque nous sommes confrontés au genre de situation dans laquelle se trouvait le MEIR.

M. Gorman: Sénateur, je crois que nous sommes en train de parler de ce qu'on appelle les «comptes à payer à la fin de l'exercice». Je pourrais peut-être vous faire un bref historique de cette politique. Dans le passé, avant que cette politique ne soit adoptée, nous recevions des biens à la fin de l'année, disons à la fin de mars. Toutefois, la facture n'arrivait qu'en avril, qui fait partie de l'exercice financier suivant. Nous nous trouvions donc dans une situation où le chèque avait été émis au cours du nouvel exercice financier alors qu'il s'appliquait à des biens ou des services reçus au cours de l'exercice précédent.

Lorsque nous avons mis sur pied la nouvelle politique, nous avons essayé d'augmenter les dépenses, si je peux m'exprimer ainsi, de sorte que si nous recevions des biens avant la fin de mars, nous laisserions les livres ouverts jusque vers le 15 mai. La facture, une fois payée, était enregistrée comme une dépense applicable à l'ancien exercice financier. Toutefois, les sommes ne provenaient pas des crédits affectés à l'ancienne année, ce qui, d'après moi, constitue une distinction très importante. Elles étaient prises sur les crédits de la nouvelle année.

Par conséquent, dans le cas du MEIR, les crédits affectés n'ont pas été dépassés. Ce qui s'est passé, c'est qu'il y a eu un montant supplémentaire de 80 millions de dollars qui a été enregistré comme une dépense dans les comptes publics mais

[Text]

expenditure, but it will be a first charge against the new year appropriation in view of that policy. So the cash will be a charge against the next fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that the bill had to be drawn on appropriated funds.

Mr. Gorman: Yes; that is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And the funds on which it was drawn in the new fiscal year would be from the same vote as it would have been drawn if it had been made before March 31.

Mr. Gorman: That is correct. The policy requires the department, when they are in that situation, to come to Treasury Board and establish a frozen allotment in that amount against the new year appropriation. That is a first charge against the cash in the new year appropriation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That does not seem to be appalling.

Senator Kelly: I am curious about something. Is it part of Supplementary Estimates (B)? Is it part of Vote 10, for example?

Mr. Darling: I could not track it through and say, "There is the \$80 million." But if you take the sum of the Main Estimates appropriation and add to that the sum of Supplementary Estimates (D), the Public Accounts at the end of this fiscal year will, of necessity, show that DRIE will have underspent its appropriation this year by \$80 million. In other words, we have frozen \$80 million of this year's appropriation because it was required to cover the charges that arose as a result of previous years' activity. That \$80 million is not available to the department for disbursements this year. But the Supplementary Estimates (B) is a combination of a whole series of additional requirements that were identified between March and August of this year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have not heard this complaint lately, but I used to hear the complaint, from contractors working for the Department of Public Works, that the cheques were slow in coming. In other words, they would send the invoice and then it seemed to take a long time for the cheques to be drawn and sent out. Is there some policy which controls the timing in which cheques are to be sent out by the uttering departments?

Mr. Gorman: Yes. In fact, it is a relatively recent policy that requires the payment to be made to the supplier 45 days following the receipt of the invoice. As well, the government now pays interest should the cheque be slower than that period of time. This has been fairly recent, however, but there is in fact a policy in place to that effect.

Senator Marsden: How recent is that? Can you give us a date?

Mr. Gorman: I cannot at the moment.

Senator Marsden: Is it three months; six months?

Mr. Darling: My recollection is that it is within the last three years.

[Traduction]

imputé aux crédits attribués pour la nouvelle année, conformément à cette politique. Cette somme sera donc prélevée sur les crédits de la nouvelle année financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): De sorte que cette somme est prélevée sur les crédits affectés.

M. Gorman: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et les fonds au cours de la nouvelle année financière proviendraient du même crédit sur lequel ils auraient été prélevés si la dépense avait été effectuée avant le 31 mars.

M. Gorman: C'est exact. Lorsque le ministère se trouve dans cette situation, il doit s'adresser au Conseil du Trésor qui bloque un montant correspondant à cette somme sur les crédits de la nouvelle année. Il s'agit donc d'un premier montant tiré sur les crédits de la nouvelle année.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela ne me semble pas si épouvantable.

Le sénateur Kelly: Il y a quelque chose qui m'intrigue. Est-ce que ces sommes font partie du Budget des dépenses supplémentaire (B)? Font-elles partie, par exemple, du crédit 10?

M. Darling: Je ne pourrais pas retracer ces sommes et dire: «Voilà les 80 millions de dollars». Mais si vous prenez la somme au Budget des dépenses principal et que vous l'ajoutez à la somme du Budget des dépenses supplémentaire (A), les comptes publics à la fin de l'exercice en cours montreront que le MEIR aura dépensé 80 millions de dollars en moins cette année. Autrement dit, nous avons bloqué 80 millions de dollars dans les crédits affectés cette année parce que cette somme était requise pour couvrir les dépenses qui résultaient d'activités de l'année précédente. Le ministère ne peut dépenser cette somme cette année. Toutefois, le Budget des dépenses supplémentaire (B) est une combinaison de toute une série de nouveaux besoins financiers qui ont été établis entre mars et août de cette année.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'ai pas entendu cette plainte dernièrement, mais les entrepreneurs qui travaillaient pour le ministère des Travaux publics se plaignaient du fait que les chèques étaient lents à arriver. Autrement dit, ils envoyaient la facture mais les chèques mettaient beaucoup de temps à leur parvenir. Existe-t-il une politique qui fixe les délais dans lesquels les chèques doivent être émis par les ministères?

M. Gorman: Oui. En fait, il s'agit d'une politique assez récente qui dispose que le fournisseur doit être payé dans les 45 jours qui suivent la réception de la facture. De plus, le gouvernement verse maintenant des intérêts au cas où le chèque ne serait pas envoyé dans ces délais. Cette politique est très récente mais elle existe.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous nous dire quand elle a été adoptée?

M. Gorman: Je ne puis vous le dire pour le moment.

Le sénateur Marsden: Il y a trois mois, six mois?

M. Darling: Je crois qu'elle a été adoptée au cours des trois dernières années.

[Text]

Senator Marsden: Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We have Supplementary Estimates (B) but we do not have an appropriation bill. That means that there is the possibility that we will have additional Supplementary Estimates and that the money requested in these votes, together with any new Supplementary Estimates, would be put together to make up an appropriation bill to be dealt with in the House of Commons on or before December 10, is that correct?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is why we do not have a bill.

The Chairman: How can you be sure that you will have other Supplementary Estimates?

Mr. Darling: I cannot be sure. At the time that we prepared this set of Supplementary Estimates it reflected the best judgments that could be made as to the requirements that were likely to arise in the course of a normal type of business year in the department. But the government may, at any point in time, make other specific policy decisions for which it will choose to use the vehicle of either the IRDP program or the Defence Industries Program as the means to execute those commitments, which would mean that they would have to provide further supplementation of votes in this vote in order to be able to pay for those commitments.

One cannot anticipate totally what the future demands may be from the business sector in terms of seeking support for activities or ventures from the government, but normally this is the vote by which the government flows the funds to those activities if the government decides that it should support those activities.

The Chairman: So if you do not have any more Supplementary Estimates, you will just have a supply bill for the Supplementary Estimates (B) some time at the beginning of December if there are no additions?

Mr. Darling: At this point in time, to the best of my knowledge, we do not anticipate any additional Supplementary Estimates for the department in the next set of Supplementary Estimates that will be tabled in early November, because we are in the process of preparing that set of Supplementary Estimates at this point in time and we have a reasonable knowledge of what is likely to be in them. But I cannot predict whether there will be additional requirements which would appear in the Supplementary Estimates that would be tabled normally towards the middle of February of next year for the final Supplementary-estimate period.

The Chairman: Is that the first occurrence in which you have Supplementary Estimates and you postpone the bill for about five months? Is that the first time that that has happened?

Mr. Darling: No, that is not the first time. I would have to go back and research it, but there have been many years in which numerous Supplementary Estimates have been tabled by the government of the day—sometimes as many as seven or eight in the course of a period. Normally, however, the govern-

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Merci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous avons le Budget des dépenses supplémentaire (B) mais pas de projet de loi de crédits. Cela veut dire que des budgets supplémentaires additionnels seront sans doute déposés et que les sommes portées à ces crédits, y compris celles qui figureraient dans les nouveaux budgets supplémentaires, seront combinées et présentées sous forme d'un projet de loi portant affectation de crédits qui sera examiné par la Chambre des communes le 10 décembre ou avant cette date. Est-ce exact?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est pour-quoi aucun projet de loi n'a été déposé.

Le président: Sur quoi vous fondez-vous pour dire que vous présenterez d'autres budgets supplémentaires?

M. Darling: Je ne sais pas s'il y en aura d'autres. Ces budgets supplémentaires, lorsque nous les avons préparés, tenaient compte au mieux, des besoins financiers additionnels que pourrait avoir le ministère au cours d'une année normale. Toutefois, le gouvernement peut, à n'importe quel moment, prendre des décisions de principe bien précises qu'il mettra en œuvre au moyen du PDIR ou du Programme des industries de défense, ce qui veut dire qu'il sera obligé d'accroître les fonds affectés à ce crédit pour pouvoir respecter ses engagements.

On ne peut prévoir totalement ce que seront les besoins des entreprises qui cherchent à obtenir une aide du gouvernement pour financer leurs activités ou leurs projets. Toutefois c'est habituellement au moyen de ce crédit que le gouvernement affecte les ressources nécessaires à ces activités, s'il décide de les appuyer.

Le président: Donc, si vous n'avez pas d'autres budgets supplémentaires, vous serez en mesure de présenter un projet de loi de crédits pour le Budget des dépenses supplémentaire (B) au début de décembre?

M. Darling: D'après moi, nous ne nous attendons pas à ce que le ministère soit représenté dans les nouveaux budgets supplémentaires qui seront déposés au début de novembre, parce que nous sommes en train de préparer les budgets en question et que nous avons une bonne idée de ce qu'ils contiendront. Mais je ne peux dire si des besoins additionnels figureront dans les budgets supplémentaires qui devraient normalement être déposés l'année prochaine vers la mi-février, soit au cours de la dernière période des subsides.

Le président: Est-ce la première fois que vous présentez des budgets supplémentaires et que vous retardez le dépôt du projet de loi de cinq mois environ? Est-ce la première fois qu'une telle chose se produit?

M. Darling: Non, ce n'est pas la première fois. Il faudrait que je fasse des recherches à ce sujet mais je sais que des budgets supplémentaires ont été déposés pendant de nombreuses années par les gouvernements de l'époque—parfois jusqu'à 7 ou 8 au cours d'une période. Toutefois, habituellement, le gou-

[Text]

ment only seeks the actual supply bill in the regular supply period—early December or at the end of March—because those are the periods in which the house will specifically provide for the disposition of supply.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is there any legal significance to the presentation of the estimates as distinct from the appropriation bill? In other words, can you go ahead and spend in this case the \$80 million, simply assuming that you did not have any other money from which you could draw that \$80 million? Can you spend that amount simply having requested it, or does it have to be appropriated?

Mr. Darling: It must be appropriated before the cash can be disbursed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So there is no legal significance of tabling the estimate when you tabled it; it was simply to get out information?

Mr. Darling: No, there was a legal significance which related not to the disbursement of funds but to the ability to enter into legal commitments, against which you would expect to disburse funds later in the fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you may enter into a commitment simply on the basis of a request for supply.

Mr. Darling: Yes; that is provided in section 25(1) of the Financial Administration Act. As long as there is an estimate before the House of Commons, commitments may be entered into against that estimate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I wanted to ask about the loan to General Motors. We know that General Motors has not been selling its automobiles as well as it would have liked to. What is the purpose of that loan?

Mr. Darling: The loan was advanced to General Motors for the purpose of retooling and changing the plant at Ste-Thérèse to allow it to produce a different model of automobile. I am not exactly sure in which year the production will actually begin, but the conversion started in the current fiscal year.

The Chairman: How did you know that they needed \$110 million on top of the \$500,000 that they already had? Why not give them \$120 million?

Mr. Darling: In this particular case, the loan agreement that was entered into between General Motors and the government provided that the \$110 million was to be disbursed on completion of the agreement rather than flow through on an annual basis related to the work-in-progress. For that reason we are seeking an additional \$110 million.

The Chairman: Am I correct that the amount was negotiated between the government and General Motors?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could you refresh our minds as to the terms of that loan? When is it to be

[Traduction]

vernement ne cherche à déposer que le véritable projet de loi de crédits au cours de la période courante des subsides—c'est-à-dire début décembre ou fin mars—parce que c'est au cours de ces périodes que la Chambre vote de façon précise les crédits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il une raison juridique pour laquelle le Budget des dépenses n'est pas présenté en même temps que le projet de loi de crédits? Autrement dit, pouvez-vous aller de l'avant et dépenser dans ce cas-ci les 80 millions de dollars parce que vous présumiez, tout simplement, que vous n'aviez pas d'autres réserves sur lesquelles prélever ce montant? Pouvez-vous tout simplement dépenser cet argent ou ces crédits doivent-ils être affectés de façon précise?

M. Darling: Ces crédits doivent être affectés avant qu'ils ne puissent être dépensés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, il n'y a aucune raison juridique pour laquelle vous avez déposé le budget quand vous l'avez fait? C'était tout simplement pour communiquer des renseignements?

M. Darling: Non, il y avait des raisons juridiques qui étaient reliées non pas à l'allocation de crédits mais à notre aptitude à contracter des engagements pour lesquels il faudrait prévoir des fonds plus tard au cours de l'année financière.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, vous pouvez contracter un engagement en vous fondant tout simplement sur une demande de crédits.

M. Darling: Oui, c'est ce que prévoit le paragraphe 25(1) de la Loi sur l'administration financière. Si la Chambre des communes est saisie d'un budget, des engagements peuvent être contractés à l'égard de celui-ci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voulais vous poser une question sur le prêt consenti à General Motors. Nous savons que le fabricant ne vend pas ses voitures aussi bien qu'il le souhaiterait. Pourquoi lui a-t-on accordé ce prêt?

M. Darling: Le prêt a été consenti à la General Motors pour lui permettre de moderniser son usine de Sainte-Thérèse pour qu'elle puisse produire un nouveau modèle de voiture. Je ne sais pas au juste quand ils commenceront à produire la nouvelle voiture, mais les travaux ont été entrepris au cours de la présente année financière.

Le président: Comment saviez-vous qu'ils avaient besoin de 110 millions de dollars en plus des 500 000 qu'ils avaient déjà? Pourquoi ne pas leur donner 120 millions de dollars?

M. Darling: Dans ce cas-ci, l'accord conclu entre General Motors et le gouvernement disposait que les 110 millions de dollars seraient versés à la conclusion de l'accord plutôt que sur une base annuelle, en fonction des progrès réalisés. C'est pour cette raison que nous demandons 110 millions de plus.

Le président: Est-il vrai que ce montant a été négocié entre le gouvernement et la General Motors?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous nous rappeler les modalités de l'entente? Quand ce prêt

[Text]

repaid? Is the amount to be repaid \$110 million or is it to be an amount greater than that by reason of change in the purchasing power of money? What is the interest rate?

Mr. Darling: I do not have that information with me, but may I take your question as notice and provide it to the committee?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The reason I am asking that question is because of the trade agreement with the United States. I suppose there would be some in the United States—in the automotive states—who would challenge the propriety of this as a subsidy. I think it is important that we know the details of this kind of arrangement against the possibility that similar arrangements would be impossible in the future if, indeed, the trade deal goes ahead.

The Chairman: That was not part of the auto pact, it was an entirely different matter.

Mr. Darling: It was related to the maintenance of industrial capacity at that particular plant. My recollection is that the full \$110 million is to be repaid, that is, the capital, but I believe there is an interest subsidy element built into the loan. I would have to provide you with the precise details.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There is a figure of \$25 million in here for ongoing activities of the defence industry productivity program. Why was the money originally provided not adequate?

Mr. Darling: Again, it relates to the general question of what state of knowledge the department had of its outstanding commitments when it prepared its Main Estimates and what additional information became apparent to the department when it undertook a review of its commitment levels once it realized it had overspent its previous years' appropriation. The review indicated that their existing commitments, plus the new agreements that they anticipated they would want to enter into with industry, based on a reasonable certainty of the state of discussions the department was at with industries eligible under this program, indicated that they would need an additional \$25 million over and above what had been provided in the Main Estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Can you tell us what the total amount provided for this program, including the \$25 million for the current fiscal year, will be?

Mr. Darling: In the Main Estimates, 1987-88, \$205 million was provided and there is an additional \$25 million in this set of Supplementary Estimates which raises the level of spending of that program to \$230 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Has a breakdown been provided, either in the House of Commons or here, on the nature of the expenditures?

[Traduction]

sera-t-il remboursé? La compagnie remboursera-t-elle la somme de 110 millions de dollars ou ce montant sera-t-il plus élevé en raison des fluctuations enregistrées dans le pouvoir d'achat? Quel est le taux d'intérêt?

M. Darling: Je n'ai pas ces renseignements avec moi mais puis-je le soumettre au Comité sous forme d'avis?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je vous pose cette question, c'est en raison de l'accord de libre-échange signé avec les États-Unis. Je suppose que certaines personnes dans les États américains où l'on fabrique des voitures contesteraient ce prêt et le qualifieraient de subvention. Il est important que nous connaissions les modalités de l'entente puisqu'il sera peut-être impossible de conclure des arrangements de ce genre à l'avenir si l'accord de libre-échange est entériné.

Le président: Cela ne fait pas partie du pacte de l'automobile. Il s'agit d'une question à part.

M. Darling: Elle est reliée au maintien de la capacité industrielle de cette usine en particulier. Si je me souviens bien, les 110 millions, c'est-à-dire le capital, seront remboursés mais je crois qu'une bonification d'intérêts est prévue dans l'entente. Il faudrait que je vous fournisse les modalités précises de celle-ci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Une somme de 25 millions de dollars est prévue pour les activités soutenues entreprises dans le cadre du Programme de productivité de l'industrie de matériel de défense canadienne. Pourquoi les sommes prévues à l'origine n'étaient-elles pas suffisantes?

M. Darling: Encore une fois, cela dépend des renseignements dont disposait le ministère sur les engagements qui n'avaient pas encore été respectés au moment de préparer son Budget des dépenses principal, et des renseignements qui ont été mis à jour lorsqu'il a entrepris d'examiner les engagements qu'il avait contractés une fois qu'il s'était rendu compte qu'il avait dépassé le budget de l'année précédente. L'examen avait révélé que, en raison de leurs engagements actuels et les ententes qu'ils avaient prévu conclure avec l'industrie, d'après les discussions qu'ils avaient eues avec les secteurs admissibles en vertu de ce programme, ils auraient besoin d'une somme supplémentaire de 25 millions de dollars en plus de celle qui avait déjà été prévue dans le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pouvez-vous nous dire quel sera le total des sommes affectées au programme, en tenant compte des 25 millions prévus pour l'exercice financier en cours?

M. Darling: Une somme de 205 millions de dollars était prévue dans le Budget des dépenses principal de 1987-1988, et un montant additionnel est prévu dans ce budget supplémentaire, ce qui porte le niveau des dépenses pour le programme à 230 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A-t-on soumis une ventilation des dépenses à la Chambre des communes ou au Sénat?

[Text]

Mr. Darling: It has not been provided by specific contract, but I am certain that information is available and can be provided.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think we should have that.

I would like Mr. Darling to go back to something that he said in his introductory statement when he said that these estimates can be accommodated within the general figures given by the Minister of Finance on two occasions. I wonder if Mr. Darling would amplify that statement using figures.

Mr. Darling: Yes. Perhaps I can refer to Part I of the Main Estimates 1987-88. These figures were included in the budget statement of February. The Main Estimates were tabled at \$110.1 million and the government, at the time, indicated that its total budgetary expenditures were expected to be \$122.6 million. That is a difference of \$12.5 million. Of that \$12.5 million, the consolidation of accounts, which is primarily the disbursements for the unemployment insurance account and for the western grain stabilization account, would require \$9.5 billion and there was provision for reserves to be appropriated through Supplementary Estimates totalling \$3.8 billion at that point in time. Supplementary Estimates A utilized \$700 million of that amount. That was for the special grain assistance program in the west.

This is Supplementary Estimates (B) which is utilizing an additional \$583 million budgetary appropriations, if I recall correctly.

I made reference to the Minister of Finance's white paper on tax reform which he tabled in June because, in that paper, he increased the expenditure framework by an additional \$1.6 billion so that, in effect, the reserve was increased from \$3.8 billion to \$5.4 billion. At the same time, he indicated that his revenues would be increasing by a similar amount and the effect on the deficit was unchanged insofar as his fiscal plan was concerned.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would I be correct in saying that, taking into account this Appropriation Bill No. 1 and this set of estimates, there is still available, on the basis of his June statement, some \$3 billion of room for accommodation?

Mr. Darling: For future Supplementary Estimates, yes, that is correct.

The Chairman: Before I call on Senator Marsden, I should like to ask a question. This is not contained in Supplementary Estimates (B), but it is something that worries me a bit. How are we going to compute a forgiveness of debts to the Francophonie and to the commonwealth countries? How do we account for that in the books? Does it come under accounts receivable?

Mr. Darling: I would ask Mr. Gorman to comment.

Mr. Gorman: What we currently do is, at the end of the fiscal year or during the fiscal year, review the loans outstanding to all enterprises outside the government, if not to other countries, and all of the loans that the government currently has outstanding. There is an evaluation of those loans in terms of

[Traduction]

M. Darling: Aucune ventilation des dépenses par contrat n'a été fournie. Toutefois, je suis certain que nous pourrions vous fournir ces renseignements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois qu'il serait utile de les avoir.

Je voudrais que M. Darling nous explique une des observations qu'il a faites dans sa déclaration préliminaire. Il a dit que ces budgets cadrent avec les données générales fournies par le ministre des Finances à deux reprises. M. Darling peut-il nous expliquer, au moyen de chiffres, ce qu'il entendait par cela?

M. Darling: Oui. Je pourrais peut-être vous renvoyer à la Partie I du Budget des dépenses principal de 1987-1988. Ces chiffres étaient inclus dans le discours du budget prononcé en février. Le Budget des dépenses principal faisait état de 110 millions de dollars et le gouvernement, à ce moment-là, a indiqué que le total des dépenses budgétaires s'élèverait à 122,6 millions de dollars. Il y a donc un écart de 12,5 millions de dollars. De ce montant, 9,5 milliards de dollars étaient consacrés à la consolidation des dépenses des comptes, dont les déboursés du compte d'assurance-chômage et du compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Un montant de 3,8 milliards avait été prévu pour les réserves dans le Budget des dépenses supplémentaire. Le Budget des dépenses supplémentaire (A) avait affecté 700 millions de ce montant au Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada.

Il s'agit ici du Budget des dépenses supplémentaire (B) qui prévoit un montant additionnel de 583 millions de dollars, si je ne m'abuse.

J'ai parlé du Livre blanc sur la réforme fiscale qu'a déposé le ministre des finances en juin parce que dans ce Livre, il a augmenté les dépenses de 1,6 milliard de dollars ce qui fait que les réserves sont passées de 3,8 à 5,4 milliards de dollars. Au même moment, il a indiqué que ses revenus augmenteraient d'un montant équivalent et que le déficit, pour ce qui est de son régime resterait le même.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ai-je raison de dire, compte tenu du projet de loi des crédits n° 1 et cette série de budgets, que nous disposons encore, si l'on se fonde sur la déclaration que le ministre a faite en juin, d'une marge de manœuvre de 3 milliards de dollars?

M. Darling: Pour le Budget des dépenses supplémentaire à venir, c'est exact.

Le président: Avant de céder la parole à la sénatrice Marsden, je voudrais poser une question au sujet d'un point qui ne figure pas dans le Budget des dépenses supplémentaires (B), mais qui m'inquiète un peu. Comment allons-nous calculer une remise de dette aux pays francophones et aux pays du Commonwealth? Comment en tenons-nous compte dans les livres? Cela fait-il partie des comptes recevables?

M. Darling: Je demanderais à M. Gorman de répondre.

M. Gorman: Ce que nous faisons actuellement, c'est qu'à la fin de l'année financière, nous examinons les prêts impayés de toutes les entreprises privées, sinon d'autres pays, et tous les prêts en souffrance du gouvernement. Nous les évaluons pour déterminer si nous pouvons nous attendre à un remboursement.

[Text]

the expectation of their repayment. Where it would be indicated that the recipient was not capable of the repayment, provision would be made in the financial statements of the government to write down that loan. So where there are loans outstanding, we do value them on an accounting basis and allow for them by way of a provision which is, in fact, a net reduction to the assets.

The Chairman: Would that increase the amount of the disbursements for the current year?

Mr. Darling: If I might, I will seek clarification from my colleague, Mr. Chairman.

I was correct in my assumption. We will have to identify that we are waiting off the loan in a future Appropriation Act.

Senator Marsden: With respect to the defence industry productivity program, if I am not mistaken we asked for details of that when we dealt with the Main Estimates. Did we get a response at that time?

The Chairman: We will check that, Senator Marsden.

Senator Marsden: Thank you. I am very much in sympathy with the questions put by Senator Stewart. The department is meant to be out there revving up economic activity and so on. At the same time, however, you have given responses to questions put by Senator Kelly about how the system controlling expenditures and commitments is being changed. Can you tell us how the revised system will fit in with the two regional agencies? In other words, where does it take place now and how are they going to fit into a system of management control?

Mr. Darling: Perhaps it is easier for me to talk about the future rather than the past or the present. The two agencies will be independent, autonomous agencies; that is, in all respects they will be independent of the Department of Regional and Industrial Expansion, so they will have their own systems of control, their own appropriations and their own accountabilities. Let me say by way of emphasis, however, that the deputy ministers of both agencies are very conscious of the weaknesses in the systems that have been used by DRIE and are taking steps to ensure that they put in place a sound commitment control system.

We in the Treasury Board are monitoring and will expect to evaluate the system they propose to put in place to satisfy ourselves that it will not give rise to the problems that arose under the system that DRIE was utilizing.

Senator Kelly: In designing the control processes, I would assume they will have the benefit of the new audits that were done on DRIE and will be fully informed of where the weaknesses were in order that they can, themselves, arrive at an appropriate system?

Mr. Darling: Yes. As senators may be aware, the two agencies are, in part, inheriting the existing commitments of DRIE insofar as they related to the IRDP program. That legal authority has been transferred to those two agencies under the order in council that created the two offices in the regions

[Traduction]

Lorsque nous constatons que les bénéficiaires ne seront pas en mesure de rembourser leur prêt, nous l'inscrivons dans les états financiers du gouvernement. Ainsi, lorsque des prêts sont impayés, nous les évaluons en termes comptables et prévoyons une disposition qui se traduit en fait par une réduction nette de l'actif.

Le président: Cela augmenterait-il le montant des déboursés pour l'année courante?

M. Darling: Si vous le permettez, monsieur le président, je demanderai à mon collègue de vous donner des éclaircissements.

Mon raisonnement était bon. Nous devons indiquer dans une future loi portant affectation de crédits que nous radions le prêt.

Le sénateur Marsden: En ce qui concerne le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, si je ne me trompe, nous avons demandé des détails sur ce programme quand nous avons étudié le Budget des dépenses principal. Avons-nous obtenu une réponse à ce moment-là?

Le président: Nous allons le vérifier, sénatrice Marsden.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie. Je suis bien en accord avec les questions posées par le sénateur Stewart. Le Ministère est censé relancer l'activité économique et ainsi de suite, mais, en même temps, vous avez répondu aux questions du sénateur Kelly en parlant de la façon dont on modifie le système de contrôle des dépenses et des engagements. Pouvez-vous nous dire comment le système révisé cadrera avec les deux organismes régionaux? En d'autres mots, où est-il actuellement en vigueur et comment les deux organismes s'occupent-ils d'un système de contrôle de gestion?

M. Darling: Il me serait peut-être plus facile de parler de l'avenir, plutôt que du passé et du présent. Les deux organismes seront indépendants, autonomes, c'est-à-dire qu'à tous les égards ils seront indépendants du ministère de l'Expansion industrielle régionale, de sorte qu'ils disposeront de leurs propres systèmes de contrôle, de leurs propres crédits et de leurs propres systèmes comptables. Permettez-moi toutefois de souligner que les sous-ministres des deux organismes sont très conscients des faiblesses des systèmes que le MEIR a utilisés et prennent des mesures pour s'assurer de mettre en place un bon système de contrôle des engagements.

Au Conseil du Trésor, nous surveillons le système qu'ils se proposent de mettre en place et nous l'évaluerons probablement afin de nous assurer qu'il ne donnera pas lieu aux problèmes créés par le système utilisé par le MEIR.

Le sénateur Kelly: Je présume que, lorsqu'ils concevront les processus de contrôle, ils tireront parti des nouvelles vérifications comptables qui ont été faites à l'égard du MEIR et qu'ils sauront parfaitement où se trouvaient les lacunes, afin de parvenir à un système approprié?

M. Darling: Oui. Comme les sénateurs le savent peut-être, les deux organismes héritent en partie des engagements existants du MEIR qui concernent le Programme de développement industriel régional. Ce pouvoir juridique a été transféré à ces deux organismes en vertu du décret portant création des

[Text]

where they are operating. That is why I said that I would like to talk about the future.

At present, the two agencies are dependent upon the control and financial systems operated by DRIE while they are in the process of setting up their own systems. Indeed, they are responsible for carrying through to determination the outstanding commitments in DRIE that have been transferred to them for management purposes.

Senator Marsden: This entire question of the \$80 million, at least as written up by the newspapers, has been an Ottawa-centred thing. Can you tell me if you have had a response from your client base in the regions where most of your activity takes place? In other words, have particular projects been cut? Have people suffered because of a delay in payment? Has there been any consequence for the people with whom you are to be developing economic activity?

Mr. Darling: I think it would be better to ask that question of the officials from the department, but my knowledge and information is that the only area where there was delay was in being able to enter into a commitment agreement. The department at no time was short of cash and there was no delay in honouring any payment due, during the course of the current fiscal year, that had been properly invoiced to the department. There was no delay in any project that had been committed by the department. But the problem is in the commitment area, not in what had been previously committed.

Senator Marsden: I have two questions for simple clarification purposes. I would refer you to page 4 of Supplementary Estimates (B) under "Person-Years." As a native-born westerner, of course, I was fascinated to see that in the western diversification office there is an administrative and foreign service. That was certainly the way we always felt. What does that mean?

Mr. Darling: There are within the public service six broad categories of occupational groups for purposes of collective bargaining. Those groups include a management group, a technical and operations group and an administrative and foreign service group. Generally, they are program administrators or administrative assistants in terms of classification.

Senator Marsden: Above that in the "Objects of Expenditure" section is an item called "Information". I suppose that in the Main Estimates it comes under "Administration". Can you break that down for us? Is that information involved in the system of control or does it come in elsewhere?

Mr. Darling: Information in that standard allotment is the cost of providing information about the programs in the department. It includes printing, publicity and advertising. It is generally the process of informing the public about activities of the department.

Senator Marsden: I ask that question because looking at page 8, again under the operating section, vote 1B, information

[Traduction]

deux bureaux dans les régions où ils sont ouverts. C'est pourquoi j'ai dit que je voudrais parler de l'avenir.

À l'heure actuelle, les deux organismes dépendent des systèmes de contrôle financier exploités par le MEIR, en attendant d'établir leur propre système. En fait, ils sont chargés de déterminer les engagements du MEIR qui n'ont pas été remplis et qui leur ont été transférés à des fins de gestion.

Le sénateur Marsden: Toute la question des 80 millions de dollars, a été centrée à Ottawa, du moins d'après ce qu'en disent les journaux. Pouvez-vous me dire si vous avez eu une réponse de vos clients dans les régions où se déroulent la majeure partie de vos activités? En d'autres termes, des projets précis ont-ils été supprimés? Des gens ont-ils été payés en retard? Les gens avec lesquels vous êtes censés relancer l'activité économique ont-ils subi des préjudices?

M. Darling: Je pense qu'il serait préférable de poser ces questions aux fonctionnaires du Ministère, mais d'après ce que je sais, la conclusion d'une entente sur les engagements a été la seule pierre d'achoppement. Le Ministère n'a jamais été à court de fonds et toute facture dûment envoyée au Ministère pendant l'année financière en cours a été payée à temps. Aucun projet dans lequel le Ministère s'était engagé n'a accusé de retard. Mais le problème concerne les engagements actuels, et non les engagements précédents.

Le sénateur Marsden: J'ai deux questions à poser à titre d'éclaircissement. Je vous renvoie à la page 5 du Budget des dépenses supplémentaire (B), à la rubrique «Années-personnes». En tant que navire de l'Ouest, j'ai été fascinée de voir que dans le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, il y a des employés de la catégorie administrative et du service extérieur. C'est certainement la façon dont nous nous sommes toujours sentis. Que cela signifie-t-il?

M. Darling: Il existe dans la Fonction publique six grandes catégories et groupes professionnels, à des fins de négociation collective. Il s'agit entre autres de la catégorie de la direction, de la catégorie technique, de la catégorie de l'exploitation ainsi que de la catégorie administrative et du service extérieur. Généralement, les employés dont on parle sont administrateurs de programme ou adjoints administratifs.

Le sénateur Marsden: Plus haut, sous la rubrique des «Articles de dépense», on trouve un poste appelé «Information». Je présume que, dans le Budget des dépenses principal, ce poste figure sous la rubrique «Administration». Pouvez-vous nous dire en quoi il consiste? L'information fait-elle partie du système de contrôle ou d'autre chose?

M. Darling: Dans cette répartition habituelle, l'information représente les renseignements fournis au sujet des programmes du Ministère. Les coûts qui y sont rattachés comprennent l'impression, la publicité et les annonces. Il s'agit généralement du processus visant à informer le public au sujet des activités du Ministère.

Le sénateur Marsden: Je pose cette question parce que dans ce Budget des dépenses supplémentaire, à la page 9, encore sous la rubrique des dépenses de fonctionnement, au crédit

[Text]

is by far the largest item in these Supplementary Estimates. Is that because of re-organization?

Mr. Darling: Could I come back to provide an explanation of that? I am sorry, but I do not have the information. The amount surprises me at the moment. I would like to find out exactly why we have inserted that amount in here.

Senator Marsden: I would like to know whether it includes a data base or whether it is the sort of "information to client" group.

The Chairman: Are there any further questions? There being none, I wish to thank the witnesses who have appeared this morning. This meeting is adjourned until October 22, when we will meet on the same topic but will hear witnesses from Price Waterhouse.

The committee adjourned.

[Traduction]

1B, les coûts afférents à l'information sont de loin les plus élevés. Est-ce en raison de la réorganisation?

M. Darling: Pourrais-je revenir pour vous donner une explication? Je regrette, mais je n'ai pas ces renseignements en main. Ce montant m'étonne. Je voudrais savoir exactement pourquoi nous l'avons inséré ici.

Le sénateur Marsden: Je voudrais savoir s'il s'agit d'une base de données ou d'un poste d'«information donnée au client».

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je désire remercier les témoins qui ont comparu ce matin. Le Comité se réunira à nouveau le 22 octobre afin d'étudier le même sujet, mais nous entendrons cette fois des témoins de Price Waterhouse.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

From the Office of the Comptroller General:

Mr. B. A. Gorman, Assistant Comptroller General, Government of Canada Reporting Division.

Du Bureau du Contrôleur général du Canada:

M. B. A. Gorman, Contrôleur général adjoint, Division des rapports du Gouvernement du Canada.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 22, 1987

Issue No. 17

Second and final proceedings on:

The examination of expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1988

THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 22 octobre 1987

Fascicule n° 17

Deuxième et dernier fascicule concernant:

L'étude des dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988

TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Bazin	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of August 28, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1988 (Sessional Paper No. 332-557).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 28 août 1987:

«Avec la permission du Sénat

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988 (document parlementaire n° 332-557), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 22, 1987
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable senators Leblanc (*Saurel*), Haidasz, Hicks, Marsden, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Price Waterhouse:

Mr. David Webber, Partner;

Mr. Pierre Mantha, Partner;

M^{me} Huguette Bertrand, Senior manager.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated August 28, 1987, concluded its examination of Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988.

The Chairman invited opening remarks from M^{me} Bertrand, following which she and Messrs. Mantha and Webber answered questions.

It was agreed that a report be prepared on Supplementary Estimates (B) for presentation in the Senate.

At 12:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1987
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc, (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Haidasz, Hicks, Marsden, et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Price Waterhouse:

M. David Webber, associé;

M. Pierre Mantha, associé;

M^{me} Huguette Bertrand, directeur principal.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 août 1987, le Comité a achevé son étude du Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le président invite M^{me} Bertrand à faire une déclaration préliminaire, à la suite de laquelle M^{me} Bertrand et MM. Mantha et Webber répondent à des questions.

Il est convenu de faire rapport au Sénat du Budget supplémentaire (B).

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 17, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988, were referred, in obedience to the Order of Reference of Friday, August 28, 1987 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General:

Mr. B.A. Gorman, Assistant Comptroller General, Government of Canada Reporting Division.

From Price Waterhouse:

Mr. David Webber, Partner;

Mr. Pierre Mantha, Partner;

Mme Huguette Bertrand, Senior Manager.

Introduction

Supplementary Estimates "B" are special estimates tabled on August 27, 1987. They seek authority for expenditure by three organizations:

\$(millions)

Atlantic Canada Opportunities Agency	126.6
Indian Affairs and Northern Development Western Diversification Office	100.5
Regional and Industrial Expansion	<u>466.0</u>
Total	<u>693.1</u>

Atlantic Canada Opportunities Agency and Western Diversification Office

The creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office was announced by the Prime Minister in June and August 1987 respectively. The Atlantic Agency is a new organization and is the responsibility of the Minister of State (Federal-Provincial Relations). The Western Office is the responsibility of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Both organizations were established to stimulate regional

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 17 novembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du vendredi 28 août 1987, votre comité qui a été saisi du budget des dépenses supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988, soumet le rapport suivant:

Le comité a entendu les témoins suivants:

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général:

M. B.A. Gorman, contrôleur général adjoint, Division des rapports du gouvernement du Canada.

De Price Waterhouse:

M. David Webber, associé;

M. Pierre Mantha, associé;

Mme Huguette Bertrand, directeur principal.

Introduction

Le budget des dépenses supplémentaire (B) est le budget spécial déposé le 27 août 1987. Il vise à autoriser les dépenses des trois organismes suivants:

(en millions de dollars)

Agence des perspectives de l'Atlantique	126,6
Affaires indiennes et Nord canadien Bureau de la diversification de l'Ouest	100,5
Expansion industrielle régionale	<u>466,0</u>
Total	<u>693,1</u>

L'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de la diversification de l'Ouest

C'est en juin et août 1987 respectivement que le premier ministre a annoncé la création de l'Agence des perspectives de l'Atlantique et du Bureau de la diversification de l'Ouest. L'Agence de l'Atlantique est un nouvel organisme relevant du ministre d'État aux Relations fédérales-provinciales. Le Bureau de l'ouest relève, quant à lui, du ministre des Affaires indiennes et du Nord. Ces deux organismes ont été institués en vue de stimuler le développement

economic development relating to small- and medium-sized businesses. This is interpreted to mean that individual firms with projects costing \$20 million or less can be supported by these initiatives; a project larger than this amount can be supported through the regular programs of the Department of Regional Industrial Expansion.

The Atlantic Agency is expected to be financed by the government from new funds, up to \$1.05 billion over a five-year period. The Western Office is expected to be financed also from new money, up to \$1.2 billion over five years. In addition, there may be some further transfers of money from DRIE to these initiatives later this year when the DRIE reorganization is completed. These will be detailed in the final supplementaries in March 1988.

Regional and Industrial Expansion (DRIE)

DRIE is requesting \$466 million in these special supplementaries. Of this, \$8.4 million is needed for operating costs, \$110 million for a non-budgetary loan to General Motors and \$347.6 million to supplement the department's Vote 10 - Grants and Contributions.

This \$347.6 million is over and above the \$849 million approved in the main estimates bringing the total, if approved, to \$1196.7 million. Three of the larger programs, requiring supplementary spending authority under Vote 10, are briefly described:

The first, the *Industrial and Regional Development Program* (IRDP), requires \$178 million to cover additional projects costs for the remainder of the year. This program, established in June 1983, delivers direct financial assistance to private sector manufacturers and processors in all parts of Canada. It is aimed at projects, industries and technologies with the greatest potential for economic return, sustained growth and international competitiveness. The elements of the program may be applied to reflect local opportunities and meet the particular needs of each applicant.

The second, the *Economic and Regional Development Agreements* (ERDA) with the provinces, requires \$50 million which is expected to cover the program needs for the remainder of this fiscal year. The ERDAs are long-term vehicles for federal-provincial planning and co-operation in economic development. The purpose of these agreements is to provide for the special economic development needs of each province while reducing regional disparity.

économique régional au niveau de la PME. Ce qui signifie que les entreprises ayant des projets de 20 millions de dollars ou moins sont admissibles aux ressources de ces organismes; pour les projets plus importants on peut faire appel aux programmes normaux du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Le gouvernement financera l'Agence de l'Atlantique à l'aide de nouveaux fonds pouvant atteindre 1,05 milliard de dollars sur une période de cinq ans. Le Bureau de l'ouest sera également financé par de nouveaux fonds jusqu'à concurrence de 1,2 milliard de dollars sur cinq ans. De plus, d'autres fonds pourraient leur être transférés par le MEIR dans le courant de l'année lorsque celui-ci aura terminé sa réorganisation. Le détail de ces montants sera donné dans le budget des dépenses supplémentaire final en mars 1988.

Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR)

Dans ce budget des dépenses supplémentaire, le MEIR demande 466 millions de dollars, répartis comme suit: 8,4 millions au titre de dépenses de fonctionnement, 110 millions pour un prêt non budgétaire à la société *General Motors* et 347,6 millions pour renflouer le Crédit 10 du ministère - Subventions et contributions.

Ces 347,6 millions de dollars s'ajoutent aux 849 millions déjà approuvés dans le budget des dépenses principal, portant le total du budget de ce ministère, une fois approuvé, à 1 196,7 millions de dollars. Voici en mots, les raisons pour lesquelles trois des principaux programmes requièrent un pouvoir de dépenser supplémentaire au titre du Crédit 10:

Il faut 178 millions de dollars pour le *Programme de développement industriel et régional* (PDIR) en vue de couvrir le coût des projets supplémentaires d'ici la fin de l'année. Ce programme, lancé en 1983, procure de l'aide financière directe aux fabricants et traiteurs du secteur privé dans toutes les régions du Canada. Il a été conçu pour les projets, les industries et les technologies qui présentent les meilleures garanties de rendement économique, de croissance soutenue et de compétitivité internationale. Ses divers volets peuvent s'adapter aux possibilités locales et répondent ainsi aux besoins particuliers de chaque demandeur.

Un autre 50 millions de dollars est requis pour l'exécution des *Ententes de développement économique et régional* (EDER) avec les provinces afin que ce programme puisse répondre aux besoins jusqu'à la fin de l'année financière. Les EDER sont des mécanismes de planification et de coopération fédérales-provinciales à long terme en matière de développement économique. Leur objet est de répondre aux besoins de développement économique particuliers de chacune des provinces en vue de réduire les disparités régionales.

Each ERDA is supposed to outline a broad development strategy and priorities for action. Each agreement should also form a framework for the development of specific subsidiary agreements and memoranda of understanding tailored to the needs of the region, and with the intention of ensuring effective consultation and co-ordination between the federal and provincial governments.

The third, the *Defence Industry Productivity Program* (DIPP), requires \$25 million for ongoing activities. DIPP operates in support of Canada's international defence sharing agreements on research, development and production. Agreements have been signed with the United States, the United Kingdom, France, the Netherlands, Italy, Sweden, Norway and the Federal Republic of Germany. These arrangements enable the Canadian armed forces to purchase major weapons systems abroad, while facilitating access to foreign markets for products of the Canadian defence industry.

Of the \$347 million requested to supplement DRIE's Vote 10, \$80 million is required to meet the overexpenditure from this vote which took place in 1986-87. The remainder of the report focusses on this overexpenditure.

Overexpenditure by Regional and Industrial Expansion

On August 27, 1987 immediately after Supplementary Estimates (B) were tabled, the Honourable Michel Côté, then the minister responsible for DRIE, made a statement with respect to the financial management of the Grants and Contributions budget (Vote 10) of DRIE. He stated that in 1986-87, his department had spent \$80 million more than had been appropriated by Parliament and that for 1987-88 his department would require an additional \$466 million --- \$347.6 for Vote 10, \$8.4 million for operating requirements and \$110 million to make a non-budgetary loan to General Motors.

At the same time, Mr. Côté tabled two auditors' reports on his department's Grants and Contributions expenditures under Vote 10 --- one by Price Waterhouse and the second by the Operations Audit Branch of DRIE.

The following table summarizes the current state of Vote 10:

Vote 10 --- Grants and Contributions (\$ millions)

1986-87

Appropriations:

Main Estimates	789
Supplementary Estimates	10
Total	<u>799</u>

Chaque entente est censée se fixer une large stratégie de développement ainsi que des priorités d'action. Chacune d'elles doit aussi servir de cadre au développement d'ententes auxiliaires et de protocole d'entente adaptés aux besoins d'une région, et être conclue avec l'intention d'assurer des consultations et une coordination réelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Enfin, 25 millions de dollars sont requis pour la poursuite des activités du *Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense* (PPIMD). Le PPIMD appuie les ententes internationales du Canada en matière de partage de la recherche, du développement et de la production de défense. Des telles ententes ont été signées avec les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède, la Norvège et la République fédérale d'Allemagne. Elles permettent aux Forces armées du Canada d'acquérir à l'étranger des systèmes de défenses importants, tout en facilitant l'accès aux marchés étrangers des produits de l'industrie canadienne de défense.

Des 347 millions de dollars demandés pour compléter le Crédit 10 du MEIR, 80 millions serviront à éponger le dépassement des dépenses qui s'est produit en 1986-1987 au titre de ce crédit. Le reste du présent rapport examine ce dépassement de crédits.

Le dépassement de crédits de l'Expansion industrielle régionale

Le 27 août 1987, immédiatement après avoir déposé le Budget des dépenses supplémentaire (B) l'honorable Michel Côté, alors ministre responsable du MEIR, a fait une déclaration concernant la gestion financière Crédit 10 - Subventions et contributions de son ministère. Il a déclaré qu'en 1986-1987, son ministère avait dépensé 80 millions de dollars de plus qu'il n'avait été autorisé à le faire par le Parlement et que pour 1987-1988, il aurait besoin de 466 millions de dollars de plus, soit 347,6 millions pour le Crédit 10, 8,4 millions au poste des Dépenses de fonctionnement et 110 millions en vue d'un prêt non budgétaire à la société «General Motors».

M. Côté a également déposé à ce moment-là deux rapports de vérification sur les dépenses au titre du Crédit 10 - Subventions et contributions de son ministère, l'un de la firme Price Waterhouse et l'autre de la Direction générale de la vérification des opérations du MEIR.

L'état actuel du Crédit 10 figure au tableau suivant:

Crédit 10 --- Subventions et contributions (en millions de dollars)

1986-1987

Crédits votés:

Budget des dépenses principal	789
Budget des dépenses supplémentaire	10
Total	<u>799</u>

Expenditures:	
From previous year commitments	757
From 1986-87 commitments	122
Total	<u>879</u>

DEFICIT 80

1987-88

Appropriations:	
Main Estimates	849
Supplementary Estimates	347
Total	<u>1,196</u>

The Committee's review of this overexpenditure included hearing from two groups of witnesses --- officials from the Treasury Board and representatives of Price Waterhouse. The first issue facing the Committee was how DRIE could spend \$80 million more than has been committed and where would the money come from?

Treasury Board officials indicated that there is a special policy entitled Payable At Year End (PAYE) to account for such an eventuality. This policy stipulates that when goods or services are received prior to the end of the fiscal year the Government leaves the books open until May 15, so that when the invoices are paid, the amount can be recorded as an expenditure in the old year. The cash outlay, however, is a charge to the new fiscal year. This charge then becomes the first draw against new year appropriations. In DRIE's case, expenditures of \$80 million from Vote 10 in 1986-87 became the first charge against Vote 10 in 1987-88. It was the view of the Committee that this is a very adequate way of ensuring that expenditures are drawn from appropriated amounts and not spent without parliamentary approval.

The Committee then focussed on the overrun itself, its cause, and the reasons for the apparent alarm. Price Waterhouse representatives indicated that the problem with the overrun was not that it occurred, but that it was known too late in the fiscal year for DRIE to request additional monies through final supplementary estimates.

From both the external audit report by Price Waterhouse and the internal audit reports by the Operations Audit Branch of DRIE, this overrun of \$80 million was discovered too late in the year because of inadequate procedures in three general areas: forecasting, budgeting, and financial reporting.

Dépenses:	
Engagements de l'année antérieure	757
Engagements de 1986-1987	122
Total	<u>879</u>

DÉFICIT 80

1987-1988

Crédits votés:	
Budget des dépenses principal	849
Budget des dépenses supplémentaire	347
Total	<u>1,196</u>

Pour l'aider à examiner ce dépassement des crédits, le comité a recueilli les dépositions de deux groupes de témoins, d'un côté ceux des fonctionnaires du Conseil du trésor et, de l'autre, ceux des représentants de Price Waterhouse. La première question étudiée par le comité a été celle de savoir comment le MEIR avait pu dépenser 80 millions de dollars de plus que ce qui avait été voté et d'où proviendra cet argent.

Les fonctionnaires du Conseil du trésor ont rappelé l'existence d'une politique spéciale baptisée CAPAFE, pour «comptes réels à payer à la fin de l'exercice», en prévision d'une telle éventualité. Cette politique stipule que lorsque des biens et des services sont reçus avant la fin de l'année financière, le gouvernement ne solde pas les livres avant le 15 mai, de manière que lorsque les factures seront payées, le montant pourra être inscrit comme dépenses de l'année antérieure. Les fonds proviennent cependant de la nouvelle année financière. Cette dépense constitue donc le premier décaissement au titre des crédits votés pour la nouvelle année. Dans le cas du MEIR, des dépenses de 80 millions de dollars au titre du Crédit 10 de 1986-1987 ont été les premières dépenses imputées au Crédit 10 de 1987-1988. Le comité était d'avis qu'en agissant de la sorte on s'assurait que les dépenses étaient faites à partir de montants votés et non sans l'autorisation parlementaire.

Le comité a ensuite examiné le dépassement lui-même, ses causes et les raisons pour lesquelles certaines personnes semblent s'être alarmées. Les représentants de Price Waterhouse ont indiqué que le problème n'était pas tant qu'il y ait eu un dépassement, mais que celui-ci ait été connu trop tard durant l'année financière pour permettre au MEIR de demander les fonds supplémentaires par l'entremise d'un budget des dépenses supplémentaire final.

Le rapport de vérification externe de Price Waterhouse et les rapports de vérification internes effectués par la Direction générale de la vérification des opérations du MEIR estiment que la date tardive à laquelle ce dépassement de 80 millions a été découvert en cours d'exercice est attribuable à des procédures inadéquates dans trois domaines généraux, ceux des prévisions, de la budgétisation et des rapports financiers.

Forecasting

DRIE has not been very accurate in forecasting its expenditures with respect to Vote 10 over the last five years. Its expenditures under this vote differed significantly both from voted amounts and from forecasts. The amounts involved, expressed in millions, are illustrated in the following table:

	Initial Forecasts	Voted Amounts	Actual Expendi- tures	(Under) Over- Expenditures	
				\$	% of Voted Amounts
1982-83	N/A	\$972	\$685	\$(287)	(30%)
1983-84	N/A	998	757	(241)	(24%)
1984-85	\$ 955	970	773	(197)	(20%)
1985-86	1,027	930	710	(220)	(24%)
1986-87	1,081	799	879	80	10%

Source: Price Waterhouse Report to Department of Regional Industrial Expansion, August 1987.

A major reason for mismatching forecasts and actual outlays is that, under the provisions of its programs in previous years, DRIE had made multi-year commitments to thousands of clients with the consequence that the timing of the expenditures relating to these commitments was difficult to predict accurately. In 1986-87 more was spent under these multi-year commitments than was expected. Also, because few contracts had an explicit time limit for the receipt of invoices, DRIE had little control over when clients would spend the money. Furthermore, DRIE's clients are usually small businessmen who are not able to predict, with any degree of accuracy, when they will submit invoices for compensation. According to the internal audit report the amount of money spent in 1986-87 on previous years' commitments was \$767 million, leaving only \$22 million for expenditures or new commitments for 1986-87.

Price Waterhouse is critical of the project managers at DRIE's regional offices. It claims that because managers were not close enough to the individual projects, they were unable to anticipate the timing of the expenditures. Senators should be aware that DRIE generated approximately 3,000 new projects in 1986-87 financed through Vote 10.

Budgeting

For 1986-87, Parliament approved an expenditure of \$789 million for DRIE's Grants and Contributions budget — Vote 10. In addition, the department followed the practice of over-budgeting, giving managers the authority to commit more than Parliament authorized.

Les prévisions

Au cours des cinq dernières années, le MEIR n'a pas réussi à énoncer des prévisions exactes sur ses dépenses au titre du Crédit 10. Ces dépenses se sont, en effet, beaucoup écartées aussi bien des crédits votés que des prévisions. Le tableau suivant donne une idée des montants visés, exprimés en millions:

	Prévisions initiales	Crédits votés	Dépenses réelles	Excédent (négatif) des prévisions	
				en \$	en % des crédits votés
1982-83	N/A	972\$	685\$	(287)\$	(30%)
1983-84	N/A	998	757	(241)	(24%)
1984-85	955\$	970	773	(197)	(20%)
1985-86	1,027	930	710	(220)	(24%)
1986-87	1,081	799	879	80	10%

Source: Rapport au ministère de l'Expansion industrielle régionale, Price Waterhouse, août 1987.

Une des principales raisons de l'écart entre les prévisions et les dépenses est que, dans les prévisions relatives à ses programmes, le MEIR avait dans les années antérieures pris des engagements pluriannuels avec des milliers de clients; il lui était donc difficile de prévoir exactement à quel moment interviendraient les dépenses se rapportant à ces engagements. En 1986-1987 ses engagements pluriannuels lui ont fait dépenser plus que prévu. De même, comme très peu de contrats précisaient la date limite de dépôt des factures, le MEIR ne savait pour ainsi dire pas quand ses clients dépenseraient l'argent. En outre, les clients du MEIR sont d'habitude des PME incapables de prévoir avec exactitude quand elles présenteront leurs factures. Selon le rapport de vérification interne, 767 millions de dollars ont servi en 1986-1987 à éponger des engagements d'années antérieures, ce qui ne laissait que 22 millions pour de nouveaux engagements en 1986-1987.

Price Waterhouse a aussi formulé des critiques contre les directeurs de projet des centres régionaux du MEIR. La firme prétend que ces directeurs, ne suivant pas d'assez près chacun des projets, étaient incapables d'établir un calendrier des dépenses. Les sénateurs doivent savoir que le MEIR a suscité environ 3 000 nouveaux projets en 1986-1987 financés à l'aide du Crédit 10.

La budgétisation

Pour 1986-1987, le Parlement a alloué un budget de 789 millions de dollars au Crédit 10 - Subventions et contributions du MEIR. Le ministère ayant par ailleurs pris l'habitude de surbudgétiser, autorisait ainsi ses gestionnaires à engager des dépenses supérieures aux crédits votés par le Parlement.

The use of this technique in DRIE, as in other government departments, operates on the assumption that final spending will be less than the allocated budget. (Internal Auditor's report, p.8)

Price Waterhouse reports that at the beginning of 1986-87, the internal budget of DRIE was set at \$810 million, \$21 million over the voted amount. This over-budgeting would not have been a problem in past years because there had always been significant lapsing of funds. Also there was a growing resistance by Treasury Board to permit the reprofiling of budgets to future years as slippages in forecasted expenditures were identified. This meant that lapsed budgets of previous years were not being carried over to the future years.

This over-budgeting and the anticipated lapse of funds was working against DRIE. The internal auditor reports indicates that:

There was an expectation internally and among central agencies that lapses would continue.... As a result, DRIE appropriation was increasingly used by the Cabinet Committee on Economic and Regional Development as a secondary policy reserve to fund projects in other departments. (Internal Auditor's report, p. 13)

Reporting

Beginning in September 1986, monthly financial reports were being submitted to DRIE's Management Committee. A sample of the comments from these monthly reports follows:

September 1986:

For Grants and Contributions in 1986-87, the budget should be sufficient to handle proper requirements including major items....

October 1986:

For Grants and Contributions a year-end surplus is now forecast, taking into account spending under regular program projects and special initiatives....

November 1986:

For Grants and Contributions in 1986-87, a year-end deficit of \$19 million is now forecast... A forecast deficit of this magnitude is not considered significant given the usual margin of forecasting error.

Le recours à cette pratique, au MEIR comme dans d'autres ministères fédéraux, repose sur l'hypothèse que les dépenses finales seront moindres que les budgets alloués. (Rapport des vérificateurs internes, p.8)

Price Waterhouse indique qu'au début de 1986-1987, le budget interne du MEIR a été fixé à 810 millions de dollars, soit 21 millions de dollars de plus que le montant voté. Cette surbudgétisation n'aurait causé aucun problème dans les années passées parce qu'il y avait toujours eu d'importantes annulations de fond. Mais le Conseil du Trésor s'opposait de plus en plus à ce que l'on annule les budgets sur des années futures à mesure que le dépassement des dépenses prévues s'accroissait. Ce qui signifie que l'annulation de crédits de budgets d'années antérieures n'était pas reportée sur les années ultérieures.

Cette surbudgétisation et l'annulation prévue des crédits travaillaient contre le MEIR. Le rapport de vérification interne indique que:

Au sein du ministère et dans les organismes centraux on s'attendait à ce que la non-utilisation de fonds continue.... Résultat: le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional (CCDER) s'est servi de plus en plus souvent des crédits du MEIR comme réserve d'intervention auxiliaire pour financer des projets d'autres ministères fédéraux. (Rapport des vérificateurs du ministère, p. 13)

Les rapports financiers

Depuis septembre 1986, des rapports financiers mensuels étaient soumis au comité de gestion du MEIR. Voici quelques exemples d'observations faites dans ces rapports mensuels:

Septembre 1986:

Pour les Subventions et contributions de 1986-1987, le budget devrait être suffisant pour faire face aux exigences définies, dont les projets spéciaux....

Octobre 1986:

On prévoit maintenant un surplus en fin d'exercice au titre des Subventions et contributions, compte tenu des dépenses effectuées en vertu des programmes réguliers et des initiatives spéciales....

Novembre 1986:

On prévoit maintenant un déficit de 19 millions de dollars en fin d'exercice au titre des Subventions et contributions pour 1986-1987.... Un déficit prévisionnel de cette importance n'est pas considéré comme significatif... étant donné la marge d'erreur habituelle des prévisions.

December 1986:

For Grants and Contributions a year-end deficit of \$7 million is now forecast at year end and will be required to avoid over-utilization.

January 1987:

For Grants and Contributions, in fiscal 1986-87, a year-end deficit of \$20 million is now forecast.... A 'steady as she goes' approach to claims processing is appropriate at the present time.

February 1987:

A year-end surplus of \$4 million is now forecast.

March 1987

A year-end overexpenditure of \$46 million is now forecast for 1986-87.

The considerable variation in the monthly forecasts of anticipated expenditures would indicate one of three possibilities:

- first, the forecasts were so unreliable as to be a waste of time; or
- second, forecasting expenditures could never be accurate because of the lack of specificity in the arrangements with clients as to when invoices would be submitted; or
- third, a combination of the above.

Observations and Conclusions

From the information presented in the two annual reports, the Minister's statement, and the testimonies of Treasury Board officials and representatives from Price Waterhouse, there is little doubt that there were obvious weaknesses in the forecasting, budgeting and reporting. The Committee did not feel, however, that DRIE's late identification of the overexpenditure was something that should have been unexpected. If the cause of the late identification was due to weaknesses in forecasting, budgeting and reporting, then these same problems should have been raised in each of the past five years when DRIE lapsed significant amounts. The Committee feels that if the late identification of the overexpenditure is a problem, then late identification of lapsed amounts is a problem of equal magnitude. If DRIE is criticized for a relatively small overrun in 1986-87, then they also should have been reprimanded for the large lapses of previous years. The one exception is the lapsing of money due to improved efficiency; this obviously should be encouraged.

Décembre 1986:

On prévoit maintenant un déficit de 7 millions de dollars en fin d'exercice au titre des Subventions et contributions ... et sera requis pour éviter toute surutilisation des fonds.

Janvier 1987:

On prévoit maintenant un déficit de 20 millions de dollars en fin d'exercice au titre des Subventions et contributions pour l'exercice 1986-1987.... Une approche «non interventionniste» du traitement des demandes de paiement convient pour le moment.

Février 1987:

On prévoit maintenant un surplus de 4 millions de dollars en fin d'exercice.

Mars 1987:

On prévoit maintenant un excédent des dépenses de 46 millions de dollars en fin de l'exercice pour 1986-1987.

La grande variation dans la présentation prévisionnelle des dépenses d'un mois à l'autre serait l'indice de l'une des trois possibilités suivantes:

- d'abord, les prévisions étaient si peu fiables qu'on perdait son temps à les étudier; ou bien
- deuxièmement, on ne pouvait prévoir avec exactitude les dépenses par suite d'arrangements trop flous avec les clients sur la présentation des factures; ou bien
- troisièmement, une combinaison des deux éléments précédents.

Observations et conclusions

Sur la foi des renseignements présentés dans les deux rapports annuels, dans la déclaration du ministre et dans les témoignages des représentants du Conseil du Trésor et de la firme Price Waterhouse, il ne fait aucun doute que les opérations de prévision, de budgétisation et de rapport financier du MEIR laissent beaucoup à désirer. Le comité n'estime pas, toutefois, qu'il faut s'étonner que le MEIR ait mis longtemps à prendre conscience du dépassement des crédits. Si ce retard était attribuable aux déficiences du système de prévision, de budgétisation et de rapport financier, alors des problèmes similaires auraient dû apparaître au cours de chacune des cinq années antérieures où le MEIR a annulé d'importants montants de crédit. Le comité estime que si le retard mis à prendre conscience de ce dépassement des dépenses est un problème, alors le fait d'avoir mis tant de temps à constater les montants annulés en est un tout aussi important. S'il faut reprocher au MEIR un dépassement relativement léger de son budget en 1986-1987, il faudrait alors également lui reprocher les importantes annulations effectuées les années antérieures. La seule exception est l'annulation des sommes dues pour améliorer l'efficacité; ce qui, de toute évidence, doit être encouragé.

The large lapses in the past should have caused senior management of DRIE and Treasury Board to look into its causes and request changes. Instead, the only apparent response of Treasury Board was to propose to Parliament that the voted amounts for DRIE be significantly lower than DRIE's forecast.

The Committee concluded its review of the overexpenditure with two observations:

- 1) DRIE should improve its forecasting, budgeting and reporting, but that this should have been required of them years ago when it was first observed that DRIE's forecasts significantly exceeded its expenditure. It is the Committee's view that excessive lapses, that are not a result of due economy and efficiency, are as bad as overruns.
- 2) The Government of Canada should recognize that when programs are established to provide multi-year grants or contributions with uncertain timing as to when invoices would be received and pay outs made, it is impossible to avoid variable lapses and overruns and that the Payable at Year End policy is well designed to deal with them.

Finally, the Committee wishes to remind Senators that the supply bill for this supplementary is not expected until late November or early December. Treasury Board officials noted that the tabling of these estimates in August was necessary for two reasons:

- 1) Allow Parliament the time to scrutinize the audit report on Regional Industrial Expansion's overrun of \$80 million;
- 2) Because of DRIE's anticipated expenditures in 1987-88 to meet previous commitments and because of the requirement to meet the past year's overrun out of current year allotment, DRIE has fully utilized its commitment authority for Vote 10. If DRIE is to continue to make commitments at least until the normal tabling of supplementaries in late November or early December, Section 25(1) of the *Financial Administration Act* requires the tabling of an additional appropriation in Parliament.

Les importantes annulations effectuées dans le passé auraient dû inciter les hauts fonctionnaires du MEIR et du Conseil du Trésor à rechercher les causes de ce phénomène et à demander des changements. Mais la seule réponse apparente fournie par le Conseil du Trésor a été de proposer au Parlement que les crédits votés pour le MEIR soient beaucoup moins élevés que les prévisions de celui-ci.

Le comité a conclu son étude du dépassement des crédits par les deux observations suivantes:

- 1) Le MEIR devrait améliorer ses systèmes de prévision, de budgétisation et de rapport financier, mais cela aurait dû lui être demandé il y a bien des années aussitôt qu'on constata pour la première fois que les prévisions du MEIR dépassaient largement ses dépenses. Le comité est d'avis que les annulations excessives qui ne peuvent être attribuées à des efforts véritables d'économie et d'efficacité, sont aussi malvenues qu'un dépassement des dépenses.
- 2) Le gouvernement du Canada devra reconnaître que, lorsque les programmes prévoient des subventions et contributions pluriannuelles sans calendrier précis de dépôt et de paiement des factures, il est impossible d'éviter une variation d'annulations et de dépassements des crédits et que la politique des comptes à payer à la fin de l'exercice a justement été conçue à cette fin.

Enfin, le comité tient à rappeler aux sénateurs que le projet de loi de crédit pour ce budget supplémentaire n'est pas attendu avant la fin novembre ou le début décembre. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor notent que le dépôt de ce budget de dépenses supplémentaire en août a été rendu nécessaire pour les deux raisons suivantes:

- 1) Afin de donner au Parlement le temps d'étudier en détail le rapport de vérification touchant le dépassement de 80 millions de dollars des dépenses de l'Expansion industrielle régionale;
- 2) À cause des dépenses prévues du MEIR en 1987-1988 pour lui permettre d'honorer ses engagements antérieurs et de la nécessité de combler le dépassement de l'an dernier à l'aide des crédits votés pour l'année courante. Mais, le MEIR a utilisé la totalité des fonds alloués au Crédit 10. Pour que le MEIR continue à prendre des engagements au moins jusqu'au dépôt normal du budget supplémentaire à la fin novembre ou au début décembre, le paragraphe 25(1) de la Loi sur l'administration financière requiert l'adoption d'un crédit supplémentaire par le Parlement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 22, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m., to examine Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Aujourd'hui le comité se réunit une deuxième fois pour faire l'examen des prévisions budgétaires supplémentaires "B" pour la période fiscale se terminant le 31 mars 1988. Nous avons le plaisir de recevoir comme témoins ce matin de la firme Price Waterhouse monsieur David Webber, associé à cette firme, monsieur Pierre Mantha qui est également associé à ce bureau de même que madame Huguette Bertrand qui est "senior manager". Comment dites-vous cela en français madame?

Mme Huguette Bertrand, directrice principale, Price Waterhouse: Première directrice monsieur le président.

M. Pierre Mantha, associé, Price Waterhouse: Directeur principal, monsieur le président.

Le président: Alors une de ces trois personnes nous fera des remarques sur le rapport. Nous procéderons par la suite aux questions.

M. Mantha: Monsieur le président, madame Bertrand vous fera un petit résumé de nos constatations et recommandations.

Le président: Alors madame Bertrand vous avez la parole.

Mme Bertrand: Monsieur le président, le but de notre mandat était de déterminer ou de tenter de déterminer les causes d'un excédent budgétaire pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1988.

Nous avons donc procédé à une étude et à une revue des différents éléments qui auraient pu apporter cet excédent. Le résultat de cette étude se trouve dans le rapport que nous avons déposé à la fin du mois d'août au ministère de l'honorable Michel Côté.

Notre revue a finalement démontré qu'il n'y avait pas un simple facteur, un seul programme ou une seule cause qui avaient pu être la raison de l'excédent mais plutôt une série d'événements ou plusieurs facteurs qui ont produit cette situation. Les trois principaux facteurs que nous avons identifiés, après évaluation, ont été tout ce qui touchait les prévisions, le budget et également tous les renseignements pertinents qui pourraient apporter une aide à la gestion. D'autres facteurs ont pu également contribuer mais ils étaient plutôt de nature secondaire quant à leur impact sur l'excédent.

En résumé, c'est le rôle que nous avons été appelés à jouer.

Le président: Je vous remercie madame Bertrand. Je cède maintenant la parole au sénateur Marsden.

Senator Marsden: First of all, I might say that we have read your report with great interest. As you know, last week we met with representatives of the Treasury Board who explained the situation from their point of view.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: The Committee is meeting today for the second time to examine Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1988. We are pleased to welcome this morning as witnesses from the firm of Price Waterhouse Mr. David Webber, an associate with the company, Mr. Pierre Mantha, also an associate, and Mrs. Huguette Bertrand, a senior manager. What is the French equivalent for senior manager?

Ms. Huguette Bertrand, Senior Manager, Price Waterhouse: In French, it's première directrice, Mr. Chairman.

Mr. Pierre Mantha, Associate, Price Waterhouse: Directeur principal, Mr. Chairman.

The Chairman: One of the three witnesses will make a presentation and we will then proceed with questions from the floor.

Mr. Mantha: Mr. Chairman, Mrs. Bertrand will briefly summarize our concerns and recommendations.

The Chairman: Please proceed, Mrs. Bertrand.

Ms. Bertrand: Mr. Chairman, our mandate was to determine, or at least attempt to determine, the causes of the overexpenditure for the fiscal year ending March 31, 1988.

We therefore proceeded to conduct a study and to review the different elements that might have been responsible for this overexpenditure. The result of this study are contained in the report that we submitted to the Honourable Michel Côté's department at the end of August.

Our study showed that the overexpenditure could not be attributed to one single factor, program or cause, but rather to a series of events or factors. The three main factors which we identified, after evaluation, related to forecasts, internal budgets and the absence of reliable information which would allow managers to take appropriate action. Other factors also played a secondary role in so far as contributing to the overexpenditure is concerned.

In short, that is what we were asked to do.

The Chairman: Thank you, Mrs. Bertrand. I now give the floor to Senator Marsden.

Le sénateur Marsden: Premièrement, je voudrais vous dire que nous avons lu votre rapport avec beaucoup d'intérêt. Comme vous le savez, nous avons rencontré la semaine der-

[Text]

I would like to begin by asking you about the forecasting section and the table in your executive summary on page 3. That table shows that, with the exception of the year 1986-87, expenditures were less than the voted amounts in every year. Does the simple law of probability not suggest that what happened in 1986-87 was bound to occur, in terms of forecasting as opposed to other aspects of your analysis?

Ms. Bertrand: No, I do not think so. I do not think that you can deal with probabilities when you are forecasting. When you are attempting to forecast events, the thing you try to do is to get to the facts, as much as possible. Therefore I really did not consider the law of probability at this point.

Senator Marsden: As a demographer, I know quite a lot about population forecasting. I look at this table and I see a tremendous success story. This department has a very complex mandate and is working on a number of projects some of which, by their very nature, are not very well organized or developed. If they were, they would not need this department to be involved.

However, depending on how you want to count this, for four or five years this department has spent less than the voted amount, with the consequence that their budget has been reduced. But in one year, they had what might be described as a success. That is, they actually got going some projects which have taken up some of this money which is supposed to be for the purpose of stirring up economic activity in parts of our country where there is very little economic activity.

Can you tell me why this is not viewed as a success, instead of what it has been publicly cast as?

Mr. Mantha: We cannot talk about this situation being a success or something of that nature. It is an over-spending, and that is a technicality. The budget was for \$800 million and the department has spent \$80 million more than that, so in that sense it is not a value judgment. The accountant will tell you that it is an over-spending.

Senator Marsden: If you were to do a comprehensive audit, would the objectives of the department not enter into that?

Mr. Mantha: Then, of course, we would have a different point of view. However, we approached this situation from the point of view of looking at the causes of this situation, and this is basically technical. We can provide the explanation, and this is what you find a little bit further down on that page. In effect, the percentage of the difference is smaller than in any prior years.

At the same time, we can see that the budgets were reduced because of past experience and that, in turn, probably did signal to the management that they had better make sure to spend their budget otherwise there would be cuts. It then ended up in this situation which was not far from the internal

[Traduction]

nière des représentants du Conseil du Trésor qui nous ont expliqué la situation de leur point de vue.

Je voudrais d'abord vous poser des questions au sujet de la section portant sur les prévisions et du tableau figurant à la page 3 de votre résumé. D'après le tableau, à l'exception de 1986-1987, les dépenses ont été inférieures aux montants votés chaque année. La simple loi des probabilités ne permet-elle pas de conclure que ce qui s'est produit en 1986-1987 devait forcément arriver sur le plan des prévisions par opposition à d'autres aspects de votre analyse?

Mme Bertrand: Non, je ne le crois pas. Je ne pense pas que l'on puisse se fonder sur des probabilités lorsque l'on établit des prévisions. Lorsque l'on tente de prévoir des événements, on essaie le plus possible de se fonder sur des faits. Par conséquent, je ne me suis pas servie de la loi des probabilités à ce sujet.

Le sénateur Marsden: A titre de démographe, je connais bien les prévisions démographiques. Ce tableau témoigne d'une grande réussite. Le Ministère a un mandat très complexe et il s'occupe de nombreuses activités dont certaines, de par leur nature, ne sont pas très bien organisées ou développées. Si elles l'étaient, le Ministère n'aurait pas besoin de s'en mêler.

Cependant, selon la façon dont on veut comptabiliser, pendant quatre ou cinq ans, le Ministère a dépensé moins que le crédit voté, et son budget a donc été réduit. Mais une année, ses programmes ont enregistré ce qu'on pourrait appeler une réussite, c'est-à-dire que certains projets ont effectivement été lancés qui ont absorbé une partie de ces montants destinés à stimuler l'activité économique dans les régions du pays où elle est très faible.

Pouvez-vous me dire pourquoi cela n'est pas considéré comme une réussite au lieu de ce dont on a fait état publiquement?

M. Mantha: Nous ne pouvons pas qualifier cette situation de réussite. C'est un dépassement de budget, et c'est une question technique. Le budget était établi à 800 millions de dollars et le Ministère a dépensé 80 millions de dollars de plus. En ce sens, il ne s'agit pas d'un jugement de valeur. Un comptable vous dira que c'est un dépassement de budget.

Le sénateur Marsden: Si vous deviez effectuer une vérification intégrée, ne tiendriez-vous pas compte des objectifs du Ministère?

M. Mantha: Évidemment, dans ce cas, nous aurions un point de vue différent. Cependant, nous avons étudié la situation en vue d'en trouver les causes, et c'est une question essentiellement technique. Nous pouvons fournir une explication, et c'est ce que vous trouverez un peu plus loin sur cette page. En fait, en pourcentage, la différence est moindre que les années précédentes.

En revanche, on peut observer que les budgets ont été diminués parce que les sommes prévues n'avaient pas été entièrement dépensées précédemment, ce qui a sans doute fait penser à la direction qu'il valait mieux qu'elle dépense son budget si elle ne voulait pas qu'il soit réduit encore davantage. On a abouti à cette situation qui n'était pas très loin du budget

[Text]

budget, but that is a practice which we said should not be followed.

However, as far as the mechanics of it were concerned, probably everything came together in place to create this over-expenditure.

Senator Marsden: Can you tell us, then, what your terms of reference were? Were they, as you have just said, simply the technical analysis of what happened? What terms of reference were you given when you were asked to undertake this project?

Mr. Mantha: We were given a mandate to be independent. In other words, we were required to go in and look at the situation from a very independent point of view. We were asked to look into the causes of why this amount was over-expended and to make suggestions so that the situation does not recur.

The Chairman: Senator Marsden, may I interrupt?

Senator Marsden: Very well, Mr. Chairman.

Le président: Le mandat que vous avez reçu a-t-il été fait par écrit ou d'une façon verbale? Est-ce que ce mandat a été discuté? Est-ce qu'on vous a fixé une limite de temps? Est-ce qu'il y a eu des contraintes attachées à ce mandat?

M. Mantha: Il fallait que le rapport soit produit à une date relativement rapprochée. On ne voulait pas que cette étude s'étende sur six mois ou un an. Nous avons donc étudié les échéanciers pour effectuer le travail le plus rapidement possible. L'autre contrainte n'en était pas réellement une car c'est notre façon habituelle de fonctionner, il s'agissait d'être indépendant.

Nous avons eu accès aux renseignements dont nous avions besoin. Le ministère devait collaborer à nous les fournir. Ce sont donc les deux contraintes que nous avons dû subir, une contrainte de temps et aussi une façon de fonctionner.

Le mandat était effectivement écrit. Étant donné que le ministère avait également commandé une revue à son département de vérification interne, nous avons demandé d'avoir accès à ces renseignements et de pouvoir discuter avec eux de même qu'avec les représentants du Conseil du Trésor sur les méthodologies employées de manière à éviter les duplications. Nous avons fait cela.

Le président: Pourrait-on avoir une copie de votre mandat puisque c'est un mandat écrit.

M. Mantha: Oui.

Le président: Cela ne doit pas être secret.

M. Mantha: Oui, on peut vous envoyer une copie écrite de notre mandat monsieur le président.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. I want to turn now to the budget section and the information section of your report where I think there are questions to which I would like to have answers. However, staying for a moment with the forecasting issue, the information you have provided here is very interesting and, as you have pointed out in that table and elsewhere, the margin of error was less in percentage terms than in previous years.

[Traduction]

interne, mais c'est une pratique qui n'est pas à recommander d'après nous.

Cependant, en ce qui concerne ce qui est arrivé concrètement, il est probable que plusieurs facteurs ont joué pour créer le dépassement de budget.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous nous dire, donc, quel était votre mandat? Vous a-t-on simplement demandé, comme vous l'avez dit, d'effectuer une analyse technique de ce qui s'est produit? Quel mandat vous a-t-on donné lorsqu'on vous a demandé de réaliser cette étude?

M. Mantha: On nous a donné pour mandat d'être indépendants. Autrement dit, on nous a demandé d'étudier la situation d'un point de vue indépendant. On nous a demandé de trouver les raisons du dépassement du budget et de faire des suggestions pour que cette situation ne se répète pas.

Le président: Sénateur Marsden, puis-je vous interrompre?

Le sénateur Marsden: Très bien, monsieur le président.

The Chairman: Did you receive your mandate verbally or in writing? Were the terms discussed? Were you asked to work within a specific time limit? Were any restrictions attached to it?

Mr. Mantha: The report had to be produced relatively quickly. They did not want the study to extend over a period of six months or one year. We therefore examined the timeframe to see how we could do the job as quickly as possible. This was not really a constraint, since this is our usual way of proceeding, that is working independently.

We were able to gain access to the information we needed. The department was supposed to co-operate with us in this regard. Therefore, the constraints we experienced related to time and methodology.

We did in fact receive a mandate in writing. Since the department had also ordered its internal audit division to conduct a review, we asked to have access to the findings and to discuss with DRIE as well as with Treasury Board representatives the methodology employed, so as to avoid duplication. Briefly, that is how we proceeded.

The Chairman: Could we have a copy of your mandate, since it is in writing?

Mr. Mantha: Certainly.

The Chairman: It should be made public.

Mr. Mantha: We can send you a copy of our mandate, Mr. Chairman.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais maintenant passer aux parties de votre rapport portant sur le budget et sur l'information au sujet desquelles j'aimerais poser des questions. Cependant, avant d'abandonner la question des prévisions, je tiens à faire remarquer que l'information que vous fournissez à ce sujet est très intéressante et que, comme vous l'avez signalé dans ce tableau et ailleurs, la marge d'erreur était inférieure, en pourcentage, à celles des années précédentes.

[Text]

Given the nature of the work that is being done by this department and given that they are dealing with small and relatively disorganized clients in some cases, why did you not recommend that some kind of five-year budget span, for example, be used so that this margin of error would be averaged over a period of years and consequently there would not be the kind of situation that we have had?

Mr. David L. Webber, C.A., Partner, Price Waterhouse: Senator, we looked at the issue of whether the single-year funding itself was a fundamental cause of the over-expenditure and concluded that, in itself, it may not have been. DRIE can never totally control its outside environment because it is dealing with a lot of companies which themselves are subject to external factors and to delays. Therefore DRIE can never totally control that situation.

There may be a more fundamental issue of whether single-year funding for multi-year programs is really an appropriate way to go, and I think there are a number of ongoing studies on a government-wide level on that issue.

In the case of DRIE's over-expenditure, the major cause was their inability to predict the take-up of its programs by the companies and to give the warning signals earlier to enable the department to come back for additional funds. If they had known sooner they would have been in a position to come back and get additional funds. The forecasting ability to predict what they were going to spend was a major factor in their over-expenditure.

Senator Marsden: That point comes through very clearly in your report and seems very reasonable. Nonetheless, if the information were much better and if in consequence the budgeting were much better, why would it not be sensible to have multi-year funding?

Mr. Webber: That question is better asked of the Treasury Board. We do not address that subject in our report. In our report we are looking at the causes for DRIE's over expenditure. We identify the fact that multi-year funding is probably not a major factor. However, it may be more appropriate for the government as a whole to consider some form of multi-year funding for multi-year programs. If you are giving money to corporations who may spend it this year or next year, depending on many factors, it becomes very difficult to predict and, therefore, to forecast. It makes the job of forecasting more difficult.

Senator Marsden: That is very helpful. I would like to go on to the subject of budgeting. You have analysed the process of financial reporting and budgeting in connection with one another.

Is decentralization of operations—regional managers and so on—one of the real causes of the problem that arose? It was not simply that they did not get the information, but the fact

[Traduction]

Compte tenu de la nature du travail du MEIR et du fait que ce ministère traite avec des clients petits et relativement mal organisés dans certains cas, pourquoi ne recommandez-vous pas que le budget soit échelonné par exemple sur cinq ans pour que la marge d'erreur soit elle-aussi étalée sur plusieurs années et que l'on évite ainsi ce genre de situation?

M. David L. Webber, C.A., associé, Price Waterhouse: Sénateur, nous nous sommes effectivement demandé si le caractère annuel du processus budgétaire était en soi une cause fondamentale du dépassement de budget, et nous avons conclu que ce n'était sans doute pas le cas. Le MEIR subit l'influence de facteurs externes sur lesquels il ne peut pas exercer grand contrôle parce qu'il traite avec beaucoup d'entreprises qui sont elles-mêmes à la merci de facteurs externes et de retards. Par conséquent, le MEIR ne peut jamais vraiment contrôler la situation.

Il faut peut-être effectivement se demander si la budgétisation sur un an convient aux programmes étalés sur plusieurs années et je pense que plusieurs études sont en cours au gouvernement à ce sujet.

Le dépassement de budget du MEIR tient principalement au fait que le Ministère n'a pas été en mesure de prédire à quel point les entreprises se prévaudraient de ses programmes et de se rendre compte plus tôt qu'il aurait besoin de fonds supplémentaires. Si le Ministère s'en était rendu compte plus tôt, il aurait été en mesure de demander des fonds supplémentaires. L'impossibilité de bien prédire le montant des dépenses a beaucoup contribué au dépassement de budget.

Le sénateur Marsden: Vous l'expliquez très bien dans votre rapport et cette conclusion me semble raisonnable. Il reste que si l'information était meilleure et si, par conséquent, la budgétisation était meilleure, ne serait-il pas utile d'étaler le budget de ces programmes sur plusieurs années?

M. Webber: Il vaudrait mieux poser cette question au Conseil du Trésor car nous n'abordons pas ce sujet dans notre rapport. Dans ce dernier, nous nous bornons à étudier les causes du dépassement de budget du MEIR. Nous y indiquons que l'absence de financement sur plusieurs années n'a sans doute pas beaucoup contribué au dépassement de budget. Cependant, il conviendrait peut-être que le gouvernement envisage d'appliquer une forme quelconque de financement sur plusieurs années aux programmes qui s'étalent sur plusieurs années. Si on accorde à des sociétés des sommes qu'elles pourront dépenser cette année ou l'année prochaine, selon le jeu de nombreux facteurs, il devient très difficile de prédire quand les sommes en question seront dépensées et donc d'effectuer des prévisions budgétaires. Les prévisions en sont d'autant plus difficiles à faire.

Le sénateur Marsden: Cette explication est très utile. J'aimerais passer à la question de la budgétisation. Vous avez analysé le processus des rapports financiers et le processus de budgétisation l'un par rapport à l'autre.

La décentralisation des opérations—les directeurs régionaux et le reste—est-elle l'une des causes réelles du problème? Le problème ne tenait pas seulement au fait qu'ils n'avaient pas les renseignements dont ils avaient besoin, mais aussi au fait

[Text]

that they are working in very local settings with local pressures.

Mr. Webber: At the present time DRIE is a fairly decentralized department. In a decentralized department it is still possible to have strong information systems, which will give both central management and regional management the information that they need to make such decisions as accelerating programs and giving more money out in grants.

It is not clear that the decentralized nature causes the problem. In terms of the forecasting, one of the points we made is that perhaps regional management or responsibility-centre management may not have been using the central information systems to the best advantage. Perhaps that results in a vicious circle that if they do not believe the figures they do not update them and, therefore, the information is not updated and it is not believable. I do not think the decentralized operations are a cause, because you can have good controls and good information on decentralized operations; in fact, you should have good controls and good information.

Senator Marsden: We asked the witness from the Treasury Board about the plans, given the further decentralization that has gone on in that department. The response was very similar to the one you have given.

Coincidentally, the next day I was an examiner on a Ph.D thesis for a student in the Faculty of Management Studies. The external examiner, a distinguished professor of Organizational Behaviour from Stanford, began his examination by saying, "One of the things that has been historically established is that decentralization leads to corruption and inevitably recentralization." I thought that was an interesting contrast to the view we had previously heard.

Would you comment on that, keeping in mind your corporate experience, which goes back a long time in Canadian history and not only in the public sector.

Mr. Mantha: The decentralization concept has been with us for several years. The concept of decentralization is that the operations and decision-making are closer to the clients. In that sense, it has proved effective as a way of managing and operating enterprises, be they government or private.

With decentralization, there is the necessity of information and control. If you do not have those two aspects of decentralization, you will most likely have more problems. I am not saying that a centralized organization is better, but you are taking the chance that things will not go exactly as they should if you decentralize without proper management information systems and controls.

Senator Marsden: My next question refers to the information systems and controls. In terms of your recommendations about the kinds of systems for the updating of the departmental data base and the preparation of what you describe as realistic data, do you think that is feasible? Do you think that a

[Traduction]

qu'ils travaillent à un niveau local en fonction de facteurs locaux.

M. Webber: Actuellement, les activités du MEIR sont relativement très décentralisées. Dans un ministère décentralisé, il est quand même possible d'avoir de bons systèmes d'information, qui donnent tant à l'administration centrale qu'aux directeurs régionaux les informations nécessaires pour décider par exemple s'il faut accélérer les programmes et accorder davantage d'argent sous forme de subventions.

Il n'est pas certain que la décentralisation des opérations soit la cause du problème. Sur le plan des prévisions, nous signalons que les directions régionales ou les centres de responsabilité régionaux n'ont peut-être pas utilisé au mieux les systèmes centraux d'information. Cela crée peut-être un cercle vicieux dans la mesure où s'ils ne font pas confiance aux chiffres, ils ne les mettent pas à jour de sorte que, effectivement, l'information n'est pas fiable. Je ne pense pas que la décentralisation des opérations soit une cause parce qu'il est possible d'avoir de bons contrôles et de bons renseignements sur les opérations décentralisées. En fait, il faut avoir de bons contrôles et de bons renseignements.

Le sénateur Marsden: Nous avons interrogé le témoin du Conseil du Trésor sur les plans, compte tenu de la grande décentralisation qui a été opérée dans ce ministère. Leur réponse a été analogue à la vôtre.

Par coïncidence, le jour suivant je faisais partie d'un comité d'examen d'une thèse de doctorat d'un étudiant de la faculté des études en gestion. L'examineur de l'extérieur, un éminent professeur de comportement organisationnel de Stanford a commencé en disant «Il a été historiquement établi que la décentralisation entraîne la corruption et inévitablement une recentralisation». J'ai pensé que cela faisait un contraste intéressant avec l'opinion que nous avions précédemment entendue.

Pourriez-vous commenter cette remarque en vous fondant sur l'expérience de votre propre société qui remonte loin dans l'histoire du Canada et ne concerne pas seulement le secteur public?

M. Mantha: Nous appliquons depuis longtemps le principe de la décentralisation. Ce principe veut que l'on rapproche les opérations et la prise de décisions des clients. En ce sens, il s'est révélé une méthode efficace de gestion et de direction des entreprises, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La décentralisation amène la nécessité de systèmes d'information et de contrôle. Sans ces deux aspects de la décentralisation, vous allez sans doute avoir plus de problèmes. Je ne dis pas qu'une organisation centralisée est meilleure, mais vous risquez que les choses ne se passent pas exactement comme vous le voulez si vous décentralisez sans avoir de bons systèmes d'information de gestion et de contrôle.

Le sénateur Marsden: Ma prochaine question porte sur les systèmes d'information et de contrôle. Croyez-vous que vos recommandations sur les systèmes de mise à jour de la base de données du Ministère et de préparation de données réalistes sont faisables? Croyez-vous qu'un ministère ayant le personnel

[Text]

department that is operating the staff that this department has in regional centres would become preoccupied with preparing this kind of information and, therefore, pay less attention than they are now paying to the clientele, which is the purpose of the departmental work? Do you think that contemporary information practices allow the kind of system you have suggested that will enable them to fulfill the mandate of the department?

Ms. Bertrand: We believe the recommendation we have made is feasible with the technology that can be and is available in today's world. There is an important need for the department to know the level of its commitment, and there has to be constant communication with the clients—the people who are the beneficiaries. There is a need to update that data base from which decisions are later made. So, yes, we think it is feasible.

Senator Marsden: How many layers of management does this information have to pass through? The person who did not know what was going on was the minister. Those are my words. I do not want to put words in your mouths.

It has become apparent that many people had an idea of what was going on in the field, but maybe not enough of a precise idea to know exactly where they could make a decision. Is any minister going to be better off as a result of what you are recommending?

Ms. Bertrand: It is not only the minister who did not have the information. The lower levels did not have the right information at the right time.

We were told and we saw that the people analysing the forecasts in the regions, for instance, did not have sufficient information to evaluate the reasonableness of the forecasts that were coming in. That is the first level of management that can evaluate the information, and that level of management needed to have the right information. Then, of course, the higher level of management did not get the proper type of information. They received a lot of data but they did not receive the information.

I am not sure that we can say that many layers of management should be involved. The layers of management involved are those in the regions who input the right information, which is passed on to a central group which analyses the reasonableness of the information and makes recommendations as to which way the department should go. Concise information is then passed on to a higher level.

Senator Marsden: Two or three higher levels?

Ms. Bertrand: The minister and the deputy minister.

Senator Marsden: And presumably the ADMs at some level.

Ms. Bertrand: The nature of the information should be the same. The conciseness is different as you climb up the levels of management. That is a good information system.

Senator Marsden: And you think that this information system that you propose will not simply curtail the objectives of

[Traduction]

que le Ministère a dans les centres régionaux risquerait de trop se concentrer sur la préparation de ce genre d'information et donc de moins se préoccuper de sa clientèle que maintenant, ce qui est l'objet même des activités du Ministère? Croyez-vous que les méthodes d'information contemporaines permettent l'application du genre du système que vous proposez pour mieux remplir le mandat du Ministère?

Mme Bertrand: Nous croyons que notre recommandation est applicable avec les techniques qui existent dans le monde d'aujourd'hui. Il est important que le Ministère connaisse le niveau de ses engagements, et il doit y avoir une communication constante avec les clients—les bénéficiaires. Il faut mettre à jour la base de données à partir de laquelle les décisions sont prises par la suite. Donc, nous pensons effectivement que c'est faisable.

Le sénateur Marsden: Cette information doit passer par combien de niveaux de gestion? C'est le Ministre qui n'était pas au courant de ce qui se passait. C'est moi qui le dis; je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit.

Il semble que beaucoup de gens savaient à peu près ce qui se passait au niveau local, mais n'en avaient pas une idée suffisamment précise pour savoir à quel moment prendre une décision. Ce que vous recommandez permettra-t-il de mieux informer un ministre?

Mme Bertrand: Le Ministre n'était pas le seul à ne pas être suffisamment au courant. Les niveaux inférieurs n'avaient pas les bons renseignements au bon moment.

On nous a dit, et nous avons pu le constater, que les personnes qui analysaient les prévisions dans les régions, par exemple, n'avaient pas suffisamment de renseignements pour évaluer le bien-fondé des prévisions. C'est le premier niveau de gestion qui peut évaluer l'information, et ce niveau de gestion n'avait pas les renseignements qu'il fallait. Les niveaux supérieurs n'ont donc évidemment pas obtenu les informations qui convenaient. Ils ont reçu beaucoup de données, mais pas l'information.

Je ne suis pas sûre qu'il faille faire participer beaucoup de niveaux de gestion à ce processus. Les niveaux de gestion concernés sont les suivants: ceux des régions qui recueillent l'information pertinente, laquelle est transmise à un groupe central qui analyse les informations pour déterminer si elles sont raisonnables et fait des recommandations sur ce que le ministère doit faire. Une information concise est ensuite transmise à un niveau supérieur.

Le sénateur Marsden: Deux ou trois niveaux supérieurs?

Mme Bertrand: Au ministre et au sous-ministre.

Le sénateur Marsden: Et sans doute à certains SMA.

Mme Bertrand: La nature de l'information devrait être la même. L'information devient de plus en plus concise à mesure qu'elle monte dans la hiérarchie. C'est ainsi que fonctionne un bon système d'information.

Le sénateur Marsden: Et vous pensez que le système d'information que vous proposez ne risque pas de nuire à la réalisa-

[Text]

the department? Presumably, they will err on the side of caution because they have just been punished for having a 10 per cent overrun, having had 24 per cent underruns. But that is in the culture; there is not much that you can do about that. Do you think that the information system will encourage even more caution, or will it help them to fulfil the mandate more clearly?

Ms. Bertrand: In my view, and from my past experience, an information system is there to help attain objectives. The people making the system work should not be the same people as those who are out there attaining the objective or the mission of the particular department. It is there to help attain the objectives.

Mr. Mantha: I would like to add that bad or wrong information or mistakes make people cautious. But once you know that you can rely on information, you can manage with better efficiency.

Improving an information system and the information in the system will probably help, not hinder.

Senator Marsden: Would it not help in multi-year budgeting as well?

Mr. Mantha: That is an interesting concept. Multi-year projecting is certainly something that people in the government should be looking at; it is outside our terms of reference.

We have been trying to cope with and decide what can be done in order to improve our ability to first of all pick out information and put it in the data base. Also, we have made suggestions so that clients can tell us in a more precise way the information that the department needs.

For example, it is quite open for an organization to make its claim when it sees fit; it is not exactly that because there are some constraints, but overall we could slip for a year or two years. There are no time constraints. We recommend: one, that the information system become more precise so that one can rely on it; and two, that if the client has changes for good and valid reasons, he make these things known to the department so that one can receive the proper information and adjust the forecast accordingly.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How long did it take Price Waterhouse to prepare this report?

Ms. Bertrand: To do the whole study?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Ms. Bertrand: We started in early June and ended the study by the third week of July. We then validated the information at the end of July.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What do you mean by "validated?"

Ms. Bertrand: We met with the managers responsible for forecasting and budgeting the various aspects that we looked at to explain to them what we had found.

[Traduction]

tion des objectifs du Ministère? Ils vont probablement se montrer désormais excessivement prudents, parce qu'ils viennent d'être punis pour un dépassement de budget de 10 p. 100 après avoir eu des dépenses inférieures de 24 p. 100 aux montants votés. Mais c'est normal et on n'y peut pas y faire grand chose. Pensez-vous que le système d'information les incitera à être encore plus prudents ou les aidera à mieux remplir le mandat du Ministère?

Mme Bertrand: A mon avis et si j'en juge par mon expérience, un système d'information aide à atteindre des objectifs. Les personnes qui assurent le fonctionnement du système ne doivent pas être les mêmes que celles auxquelles est confiée la réalisation des objectifs ou de la mission d'un ministère. Le système sert à aider à atteindre les objectifs fixés.

M. Mantha: J'ajouterais que des renseignements mauvais ou erronés ou des erreurs rendent les gens prudents. Mais une fois que vous savez que vous pouvez vous fier à l'information, vous pouvez gérer vos activités plus efficacement.

Si vous améliorez un système d'information, l'information contenue dans le système va sans doute vous aider, et non vous nuire.

Le sénateur Marsden: Cela ne faciliterait-il pas aussi l'établissement de budgets sur plusieurs années?

M. Mantha: C'est un concept intéressant. Le gouvernement devrait certainement s'intéresser à la réalisation de projections sur plusieurs années. Cette question déborde notre mandat.

Nous avons essayé de voir ce que l'on peut faire pour améliorer premièrement notre aptitude à choisir les renseignements à intégrer à la base de données. De plus, nous avons fait des suggestions pour que les clients puissent nous dire avec plus de précision de quel genre d'information le Ministère a besoin.

Par exemple, une organisation peut déposer une demande quand elle l'entend. Ce n'est pas tout à fait vrai parce qu'il y a certaines contraintes, mais globalement, il pourrait y avoir un intervalle d'un an ou deux. Il n'y a pas de contraintes de temps. Nous recommandons, premièrement, que le système d'information devienne plus précis pour que l'on puisse s'y fier et, deuxièmement, que si le client veut faire des changements pour de bonnes raisons, il en informe le Ministère pour que l'on puisse recevoir les informations pertinentes et modifier les prévisions en conséquence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Combien de temps a-t-il fallu à Price Waterhouse pour préparer ce rapport?

Mme Bertrand: Pour faire toute l'étude?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Mme Bertrand: Nous avons commencé au début de juin et avons terminé l'étude dans la troisième semaine de juillet. Nous avons ensuite validé l'information à la fin de juillet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qu'entendez-vous par «valider»?

Mme Bertrand: Nous avons rencontré les administrateurs responsables des prévisions et des budgets des divers éléments que nous avons étudiés et nous leur avons expliqué ce que nous avons trouvé.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I asked that question because some of the assertions in the report seem to be wonderfully obvious.

Let us take Recommendation 6, which is on page 14. It states:

Forecasts, which include discounts, should be realistic estimations of overall project realization based on program maturity, regional economic conditions and other relevant factors—

I do not find that a striking revelation. I could give you other examples. It is nice to have the obvious stated from time to time, but not on a regular basis.

Did you find any commitments to improper expenditures?

Mr. Webber: We were not carrying out an audit of the expenditures that were actually made to say, "Was there authority for this \$800 million to be disbursed? Was the money expended with due regard to economy, efficiency and effectiveness?" Our review was more of the systems of providing information to senior managers and of identifying the causes of the overexpenditure. So we were not looking at whether the \$800 million itself was well spent.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. You are saying that you were not looking to ascertain whether any improper commitments had been made?

Mr. Webber: Right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. What you are really saying is that the department at its operating level should have known better what its clients plans were with regard to the drawdown of the moneys which had been committed.

Mr. Webber: That is right, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Again, I would have thought that that was obvious.

I am sure that you looked at many cases. Can you give us some examples of what happened which will show us why there was this uncertainty as to the timing of "drawdown"?

Mr. Webber: To give one example of the problems that DRIE faces in terms of forecasting its commitments. I can refer to the General Motors project in Saint-Thérèse, which was a project that was in the discussion phase in the fall. It was not certain whether that project would go ahead or not, and it was for an amount that was quite substantial.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Roughly what amount?

Mr. Webber: It was for \$110 million.

The project was to go ahead within that fiscal year. By a certain month it was definitely being put off. Then it was on again, off again until the next year. Finally, it was done by means of a different form of financing. That is quite a large sum out of the total there.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pose la question parce que certaines observations contenues dans le rapport me semblent être des lapalissades.

Prenons par exemple la recommandation 6 à la page 14. On y dit:

Les prévisions, incluant les réductions, devraient consister en des estimations réalistes quant à la réalisation complète des projets, compte tenu de l'échéance des programmes, des conditions économiques régionales et d'autres facteurs pertinents—

Je ne trouve pas que c'est une révélation saisissante. Je pourrais vous donner d'autres exemples. C'est bien, de temps en temps, de rappeler l'évidence, mais pas à répétition.

Avez-vous trouvé des engagements envers des dépenses non admissibles?

M. Webber: Nous n'étions pas chargés de faire une vérification des dépenses et nous n'avions pas à nous interroger sur les pouvoirs de dépenser ni à nous demander si les fonds avaient été dépensés à bon escient compte tenu des principes d'économie et d'efficacité. Notre étude portait essentiellement sur les systèmes d'information dont disposent les cadres supérieurs et sur les causes du dépassement de budget. Nous ne cherchions pas à savoir si les 800 millions de dollars avaient été bien dépensés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Vous dites que vous n'avez pas vérifié si certaines sommes avaient été dépensées à mauvais escient?

M. Webber: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Vous dites qu'au niveau opérationnel, le Ministère aurait dû mieux connaître les projets de ses clients en ce qui concerne les prélèvements sur les sommes engagées.

M. Webber: C'est exact, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aurais pensé que cela aussi était assez évident.

Je suis sûr que vous avez étudié de nombreux cas. Pouvez-vous nous donner des exemples concrets qui nous expliqueraient pourquoi il y avait des incertitudes quant au calendrier des «prélèvements»?

M. Webber: Pour donner un exemple des problèmes que la prévision des engagements pose au MEIR je parlerai du projet de General Motors à Ste-Thérèse, projet qui en était à l'étape de la discussion à l'automne. On n'était pas certain que le projet se réaliserait et il représentait une somme assez considérable.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A peu près de quel ordre?

M. Webber: Il s'agissait de 110 millions de dollars.

Le projet devrait être lancé dans cette année financière. Quelques mois plus tard, il a été définitivement abandonné. Il a été successivement repris puis abandonné et ainsi de suite jusqu'à l'année suivante. Finalement, il a été réalisé grâce à d'autres sources de financement. Cela représente une grosse somme par rapport au total.

[Text]

In any particular month it is difficult to say that we will overshoot or undershoot. When you get to February 1987, when the project was deferred, you will see in the reports an indication that perhaps they would underspend because that amount of money would not be in the system. That is an example of how difficult it is to foresee with accuracy what the total drawdowns will be under many programs. That is a large example, but the same applies to a lot of smaller programs.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you recall what type of vote the GM money was to come from?

Mr. Webber: I believe it was suggested that it would be from Vote 10 at one point in time, which would be the Vote 10 Grants and Contributions of DRIE. The final decision was to finance it by another vehicle, but at one point in time it was considered to do it from Vote 10.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Where was it in the voted amounts? In the table to which Senator Marsden made reference, you have the initial forecast and voted amounts and actual expenditures. Do you recall in which vote the GM money was included when you prepared the column headed, "Voted Amounts?"

Mr. Webber: As you know, with a system of voting appropriations, in particular with some of the grants and contribution programs, there is an overall amount voted at the beginning of the year, the components of which may vary within that total voted amount. There could be some projects in the initial voted amounts which are not going to be realized and new projects during the year may be added within the total control of that vote, so that the components of the total amount voted may vary during the year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am, perhaps, asking for the kind of detail which I should not expect you to give without refreshing your memory. Do you recall where that money was actually drawn from? Was it from Vote 10?

Mr. Webber: Do you mean when it was finally drawn out?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Webber: That is really a question for the department, but I can tell you that it was not during the fiscal year that we are looking at.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So, am I correct then that it does not go to explain the over-expenditure?

Mr. Webber: It is not part of the 1986-87 expenditures.

The Chairman: Senator Stewart, I draw your attention to the Supplementary Estimates (B), page 7, where we see a credit of \$110 million for GM under Vote L25b.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that the item to which you refer?

[Traduction]

Un mois donné, il est difficile de dire si l'on va dépasser le budget ou si au contraire on va dépenser moins que prévu. On arrive ensuite à février 1987, lorsque le projet a été remis, et vous verrez dans les rapports des indications selon lesquelles le Ministère allait peut-être moins dépenser que prévu parce que cette somme ne serait pas dans le système. Cet exemple montre à quel point il est difficile de prévoir avec précision le total des dépenses réelles des divers programmes. J'ai donné en exemple un gros projet, mais les mêmes remarques s'appliquent à beaucoup de petits programmes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous rappelez-vous de quel crédit devait provenir l'argent destiné à GM?

M. Webber: Je crois qu'à un moment donné il devait provenir du crédit 10, c'est-à-dire les subventions et contributions du MEIR. Finalement, le projet a été financé au moyen d'un autre mécanisme, mais à un certain point, on avait envisagé de le financer au moyen du crédit 10.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Où était cette somme dans les crédits votés? Dans le tableau dont a parlé le sénateur Marsden, il y a les prévisions initiales, les crédits votés et les dépenses réelles. Vous souvenez-vous dans quel crédit était inclut l'argent destiné à GM lorsque vous avez préparé la colonne intitulée «Crédits votés»?

M. Webber: Comme vous le savez, dans tout système de crédits, et en particulier dans le cas de certains des programmes de subventions et de contributions, un montant global est voté en début d'exercice dont les éléments peuvent varier. Certains projets initialement prévus peuvent ne pas être réalisés et d'autres projets peuvent venir s'ajouter de sorte que les éléments du crédit total voté peuvent varier pendant l'année.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous demande peut-être des détails au sujet desquels je ne devrais pas vous interroger sans vous rafraîchir la mémoire au préalable. Vous souvenez-vous d'où l'argent a été tiré? Était-ce du crédit 10?

M. Webber: Vous voulez dire quand il a finalement été dépensé?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. Webber: C'est une question qu'il vaudrait mieux poser aux fonctionnaires du Ministère, mais je peux vous dire que l'argent n'a pas été dépensé pendant l'exercice que nous avons étudié.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai donc raison quand je dis que cela n'explique pas le dépassement de budget?

M. Webber: Cela ne fait pas partie des dépenses de 1986-1987.

Le président: Sénateur Stewart, voyez la page 7 du Budget des dépenses supplémentaire (B) où est inscrit un montant de 110 millions de dollars pour GM au crédit L25b.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est le poste dont vous parliez?

[Text]

Mr. Webber: Yes, in this year's Estimates.

The Chairman: Under that item it states:

Loans in accordance with terms and conditions . . .

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why did you use that as your example?

Mr. Webber: I used it as an example of difficulties in forecasting.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I asked you for specific cases. You gave us a report based on your examination of past experience. I asked you for some notable cases where the department did not have the kind of information which you say that it ought to have in the future.

The Chairman: Who was in charge of that study? I presume that it involved someone from your office, who was in charge, and that that person had other people working with him, am I correct?

Mr. Mantha: Basically, two persons were involved, Madam Bertrand and David Webber.

The Chairman: Those were the two people in charge of the study in terms of the mandate that your firm received, is that correct?

Mr. Mantha: Perhaps I could address Senator Stewart's question as to why we picked an example where, eventually, the disbursement is after the period. It adds something to the forecasting during the period under examination. Mr. Webber used that example probably because it is easier to remember than, certainly, what was happening in the department you are trying to forecast.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I may ask for others, but let us concentrate on that example for a moment. Why do you mention that? What do we learn from that example?

Mr. Webber: Difficulty in forecasting.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not know how far that takes us. Different forecasting is difficult in this area. We can start by saying that first thing in the morning before breakfast but then we go on. It seems to me that that is not the conclusion you would reach at the end of the day.

Mr. Mantha: You must remember that the department does not have total control of its environment, and if we want to change that, we can go one, two or three different routes. Our suggestion is to constrain the client in terms of when he can claim or spend. That would give the department a mathematical assurance that the disbursements would occur in a particular period and not in another period unless there had been some discussion and agreement before the change. However, that is something that could be difficult. Business people are not always in a position to forecast, although some may be better than others.

[Traduction]

M. Webber: Oui, dans le Budget de cette année.

Le président: Il est dit sous ce poste:

Prêts, conformément aux conditions . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi avoir choisi cela comme exemple?

M. Webber: Je m'en suis servi pour montrer à quel point il est difficile de faire des prévisions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous ai demandé des cas précis. Vous nous avez donné un rapport fondé sur votre étude de cas passés. Je vous ai demandé de nous donner des exemples de cas notables où le Ministère n'avait pas les renseignements qu'il devrait avoir à l'avenir.

Le président: Qui était chargé de cette étude? Je suppose qu'une personne de votre bureau était responsable de l'étude et travaillait avec d'autres personnes. Est-ce exact?

M. Mantha: Essentiellement, deux personnes y ont participé, M^{me} Bertrand et M. Webber.

Le président: Ces deux personnes étaient chargées de l'étude, c'est-à-dire de l'exécution du mandat qu'avait reçu votre firme, n'est-ce pas?

M. Mantha: Je pourrais peut-être répondre à la question posée par le sénateur Stewart, à savoir pourquoi nous avons choisi un exemple où les dépenses ont eu lieu après la période de référence. Cela ajoute quelque chose aux prévisions de la période de référence. M. Webber s'est sans doute servi de cet exemple parce qu'il était plus facile de s'en souvenir que de ce qui se produisait dans le Ministère.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je demanderai peut-être d'autres exemples, mais concentrons-nous sur celui-là pour le moment. Pourquoi avez-vous choisi cet exemple? Que nous a-t-il permis d'apprendre?

M. Webber: Où il est difficile de faire des prévisions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne sais pas jusqu'où cela nous amène. Il est difficile d'établir des prévisions différentes dans ce domaine. On peut commencer par dire telle chose avant le petit-déjeuner mais ensuite les discussions se poursuivent. Il me semble que ce n'est pas la conclusion à laquelle on arriverait, à la fin de la journée.

M. Mantha: Il ne fait pas oublier que le ministère n'exerce pas un contrôle total sur son cadre de fonctionnement et que si nous voulons changer la situation il y a une, deux ou trois façons de le faire. Nous proposons de limiter les périodes au cours desquelles le client peut présenter une demande de paiement ou effectuer une dépense. Le ministère serait ainsi assuré que les dépenses seraient effectuées au cours d'une période bien précise et non pas au cours d'une autre période à moins qu'il y ait eu, au préalable, entente à ce sujet. Toutefois, il pourrait être difficile d'appliquer cette méthode. Les hommes d'affaires ne sont pas toujours en mesure de faire des prévisions bien que certains soient meilleurs que d'autres dans ce domaine.

[Text]

This may involve more red tape but that is the price we would have to pay for having a better idea of expenditures and credits.

Another option, which was mentioned earlier, is that budgeting could help smooth this out. There are, probably, other options.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have considered this case by case. You say that there is last-quarter rushing and this creates additional uncertainties. Why is there the last-quarter rush? Surely, if it is the choice of the client, it does not make much difference to the corporation whether money comes in February or in June. February, would, obviously, be preferable but, if that is true, then December would be even more preferable. Why the last-quarter rush?

Ms. Bertrand: We have not been able to determine that, nor has DRIE. DRIE is aware of that and they have made many hypotheses. We are suggesting that they look into that situation because we believe that it is key to their own controlling and planning of cash outlays that are occurring in any particular year.

Given our time constraints, we have not gone out to the clients to find out why, all of a sudden, they send in claims in January. Many hypotheses have been made, but they are not reviewable by us.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If I understood correctly, we were told this morning that if the department had known that there was going to be this demand for payout, they could have put themselves in a good position by seeking a line in supplementary estimates, is that correct?

Ms. Bertrand: I do not have complete knowledge of all of the accounting processes for obtaining supplementary estimates. However, I believe they have until about February to ask for supplementary estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In that case, they would have.

Ms. Bertrand: They could have, but, again, we believe that when they begin to recognize what is going on in January, it is too late to turn around, so they do have to control the forecasts of the money being paid out to the clients throughout the year. They have to make sure that they start paying ahead of time and know what is happening before the end of January. In January, it is too late for them to turn around and say that more money is needed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us assume that they could foresee what was happening in August. They could then put themselves in good order in the full supplementaries, is that correct?

Ms. Bertrand: They could try to do that, yes. They could also make more strategic decisions and decide to control commitments. In other words, they could decide not to make further commitments. A lot of things can be done not only in terms of getting additional money but in terms of spending more.

[Traduction]

Cette méthode risque d'accroître la paperasserie administrative mais c'est le prix que nous devons payer pour avoir une meilleure idée des dépenses et des crédits.

Nous avons également dit plus tôt que l'établissement des prévisions budgétaires pourrait contribuer à améliorer la situation. Il y a sans doute d'autres options que l'on peut envisager.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez analysé chacune des options individuellement. Vous dites qu'on assiste à une concentration au cours du dernier trimestre et que cela crée des incertitudes additionnelles. Pourquoi cette concentration? Si c'est le client qui décide, je ne crois pas que cela ait beaucoup d'importance pour l'entreprise si l'argent entre en février ou en juin. Février serait sans aucun doute préférable mais, si cela est vrai, le mois de décembre le serait encore plus. Pourquoi cette concentration au cours du dernier trimestre?

Mme Bertrand: Nous n'avons pas été en mesure, pas plus que le MEIR, d'expliquer ce phénomène. Le MEIR est conscient de la situation et a avancé de nombreuses hypothèses. Nous lui suggérons d'analyser la situation de près parce que c'est ce qui leur permet de contrôler et de planifier les dépenses qui surviennent au cours d'une année donnée.

Faute de temps, nous n'avons pas pu consulter les clients pour leur demander pourquoi, soudainement, ils envoient leurs demandes de paiement en janvier. De nombreuses hypothèses ont été avancées, mais nous ne pouvons leur donner suite.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si j'ai bien compris, on nous a dit ce matin que si le ministère avait su qu'il allait recevoir ces demandes de paiement, il aurait pu tout simplement demander des crédits additionnels par l'entremise des budgets supplémentaires, n'est-ce pas?

Mme Bertrand: Je ne connais pas tous les détails des procédés comptables qui ont trait aux budgets supplémentaires. Toutefois, je crois qu'ils ont jusqu'en février pour soumettre des budgets supplémentaires.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans ce cas, ils l'auraient fait.

Mme Bertrand: Ils auraient pu le faire mais je crois que lorsqu'ils commencent à se rendre compte, en janvier, de ce qui se passe, il est trop tard pour revenir en arrière. Ils doivent donc exercer un contrôle sur les montants versés aux clients pendant l'année. Le ministère doit commencer à effectuer des paiements à l'avance et prendre conscience de la situation avant la fin de janvier. En janvier, il est déjà trop tard pour eux de revenir en arrière et de dire qu'ils ont besoin d'argent supplémentaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Supposons qu'ils puissent, dès le mois d'août prédire ce qui va se passer. Ils pourraient parer à tout éventualité au moyen des budgets supplémentaires n'est-ce pas?

Mme Bertrand: Ils pourraient essayer de le faire, oui. Ils pourraient également prendre un plus grand nombre de décisions importantes et d'exercer un contrôle sur leurs engagements. Autrement dit, ils pourraient décider de ne pas prendre d'autres engagements. Il y a plusieurs solutions qu'ils peuvent

[Text]

Mr. Mantha: On page 17 of our report we quote from the information that we got from the management of the department. In September, October and November of 1986 there was no real indication that they were overspending. It took a while before that message got to the head of the department.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You provide in your table the underexpenditure figures to which Senator Marsden referred earlier. I realize that this department is unusual. It is a little like some of the major private philanthropies in the United States that have so many millions of dollars to pay out during the year. At the board meeting before the end of the fiscal year there is a great crisis because, "We have to spend \$60 million in the next few weeks or we'll all be fired."

One could well argue that the firing in this case ought to have taken place after the four previous years. These managers have not done their job very well. A need had been established by Parliament, money had been voted by Parliament and the department was just lax. That would be one interpretation. Subsequently, they got their voted amount cut back by \$131 million and were clobbered when, lo and behold, they had an \$80 million overrun at the end of the fiscal year. Surely this kind of department has to be evaluated by what are almost reverse standards. The real failures are in those early years. Is that not a reasonable interpretation, Mr. Webber?

Mr. Webber: In the early years there were substantial lapses or underexpenditures. We would comment that there was, perhaps, a lack of investigation of why that happened, for purposes of corrective action. Programs do take some time to get started up. There are many reasons that might cause that lapsing. Our comment was that at least an analysis ought to be made so that corrective action could be taken.

Mr. Mantha: Another reason for this is that the credit voted was too high in terms of the actual market.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, it could be that the shoe was much too large for the foot. On the other hand, it could be argued that the departmental people were too highly centralized in some ways and did not get out to the feet.

Senator Marsden: On page 22 of your presentation you have said that this enormous management turnover in the agency contributed to the problem but was not itself a major problem. You have thus indicated in your conclusions that it was a minor problem. Going back to these interpretations, however, which is quite interesting, on pages 18 and 19 it is quite clear that they did not have good information about what was going on. Why is that not a management problem?

[Traduction]

envisager, c'est-à-dire non pas seulement obtenir des fonds supplémentaires mais également accroître les dépenses.

M. Mantha: Les renseignements à la page 16 sont tirés de documents fournis par les autorités du ministère. En septembre, en octobre et en novembre 1986, il n'y avait rien qui indiquait qu'ils étaient en train de dépasser leur budget. Il a fallu du temps avant que les autorités du ministère s'en rendent compte.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre tableau comprend les données sur la sous-utilisation des crédits auxquelles le sénateur Marsden a fait allusion plus tôt. Je comprends que ce ministère n'est pas comme les autres. Il ressemble un peu aux grandes associations philanthropiques privées aux États-Unis qui ont des millions de dollars à déboursier au cours de l'année. Lorsque les membres du conseil d'administration se réunissent avant la fin de l'année financière, ils paniquent parce qu'ils se rendent compte qu'ils doivent dépenser 60 millions de dollars au cours des prochaines semaines sinon ils risquent tous d'être renvoyés.

On pourrait soutenir qu'ils auraient dû l'être après les quatre années précédentes parce qu'ils n'ont pas accompli leur travail. Le Parlement a établi qu'il existait un besoin et a voté des crédits alors que le ministère, lui, a fait preuve de laxisme. Ce pourrait être une interprétation. On a par la suite retranché la somme de 131 millions de dollars des crédits votés pour ensuite semoncer les autorités parce qu'elles ont dépassé leur budget de 80 millions de dollars à la fin de l'année financière. On ne peut appliquer au ministère les mêmes normes que l'on applique aux autres. Les vrais échecs sont ceux qui ont été enregistrés au cours des années précédentes. N'est-ce pas là une interprétation raisonnable, monsieur Webber?

M. Webber: Au début, des crédits importants étaient annulés. Nous pourrions peut-être dire qu'il y a eu négligence parce que rien n'a été fait pour découvrir le pourquoi de cette situation et qu'aucune mesure n'a été prise pour la corriger. Il faut du temps pour mettre en œuvre des programmes. De nombreux facteurs peuvent entraîner une annulation de crédits. Une analyse aurait dû au moins être faite pour que des mesures correctives puissent être prises.

M. Mantha: Cette situation était également attribuable au fait que le montant des crédits votés était trop élevé par rapport au marché.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, il se peut que cela soit une des raisons. On pourrait aussi dire que les fonctionnaires du ministère étaient trop centralisés et qu'ils n'ont pas cherché à savoir quels étaient les véritables besoins.

Le sénateur Marsden: À la page 21 de votre exposé, vous dites que le taux de roulement du personnel y était pour quelque chose, mais qu'il ne constituait pas un problème grave. Vous avez donc conclu qu'il s'agissait d'un problème mineur. Toutefois, si l'on revient à ces interprétations, qui sont très intéressantes, on voit aux pages 17, 18 et 19 qu'il est clair qu'ils n'étaient pas bien renseignés sur ce qui se passait. Pourquoi ne considérez-vous pas cela comme un problème de gestion?

[Text]

Ms. Bertrand: I think that is a result of not having a continuous management team. There must be some continuity in a management team in any large corporation.

Senator Marsden: But you have concluded that this was one of the minor problems. You did not actually categorize it as "minor" but as "another factor." Why is that not central to the problems? Surely if these managers were on top of their jobs they would have investigated what had gone on in previous years, as Senator Stewart has pointed out, and would not have come to those conclusions?

Ms. Bertrand: The fact that someone has been in a management position for a long time does not mean that he or she will necessarily be a good manager. I do not think there is necessarily a direct relationship between the turnover of management and the lack of proper interpretation of information. In some cases a new manager could interpret information quite correctly.

Senator Marsden: The implication there is that the management was incompetent, turnover or not.

Ms. Bertrand: We did not evaluate the competence of the management. That is usually not part of our review. We look at the activities that these managers undertake and the systems that are in place to inform them so that they can take decisions. We are not in a position to evaluate their decisions. It would be too easy, with the benefit of hindsight, to say that they did not take the right decisions.

Senator Marsden: On the other hand, consider what happened on Monday of this week. You seem to be suggesting here, and you may be right, that a better information system, one of a more automatic nature, will lead to better decisions. But I suppose that one of the lessons of Monday is that a good information system with an automatic buy-sell leads to some real problems. Humans managing things might have curtailed the problems that arose on Monday. Is there not a parallel here? Are you not suggesting what is, in a way, a mechanical solution? I do not mean to say that disparagingly, but an information system that is just out there somehow, replacing human judgment, does not seem to be the answer. You fail to comment on the strength of human judgment.

Ms. Bertrand: All we are saying is that they should start with a system that is logical and rational.

Mr. Mantha: What we saw on Monday was not necessarily the result of information systems. Much of the information we are talking about is probably also on computer. That is normally the case when dealing with a lot of information. What we are talking about is the need for good information going to the right place.

[Traduction]

Mme Bertrand: Je crois que cela résulte du fait qu'il n'y avait pas une équipe de gestion permanente. Il faut qu'il y ait une certaine continuité au sein d'une équipe de gestion dans toute grande société.

Le sénateur Marsden: Mais vous avez conclu que c'était un des problèmes mineurs. En fait, vous ne le qualifiez pas de problème «mineur» mais plutôt d'un «autre facteur». Pourquoi ce facteur n'est-il pas considéré comme un facteur clé? Si les gestionnaires avaient bien accompli leur travail, ils auraient essayé de découvrir ce qui s'était passé au cours des années précédentes, comme le sénateur Stewart l'a signalé, et auraient tiré les mêmes conclusions n'est-ce pas?

Mme Bertrand: Le fait qu'une personne occupe un poste de gestionnaire pendant des années ne signifie pas qu'elle est nécessairement un bon gestionnaire. Je ne crois pas qu'il existe un lien direct entre le roulement des gestionnaires et l'interprétation inadéquate des renseignements. Dans certains cas, un nouveau gestionnaire pourrait interpréter les renseignements correctement.

Le sénateur Marsden: En fait, on laisse entendre que les gestionnaires étaient incompetents, qu'il y ait eu ou non roulement.

Mme Bertrand: Nous n'avons pas évalué la compétence des gestionnaires. Cela ne fait pas vraiment partie de notre examen. Nous analysons les activités des gestionnaires et les systèmes d'information dont ils disposent pour prendre des décisions. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leurs décisions. Il serait trop facile de dire après coup qu'ils n'ont pas pris de bonnes décisions.

Le sénateur Marsden: Voyez, par contre, ce qui s'est passé lundi de cette semaine. Vous laissez entendre, et vous avez peut-être raison, qu'un système d'information plus efficace, un système plus automatique, aboutirait à de meilleures décisions. Mais je suppose que l'on pourrait conclure entre autres, d'après ce qui s'est passé lundi, qu'un bon système d'information où les achats et les ventes se font automatiquement crée de vrais problèmes. Les gestionnaires auraient peut-être pu éviter les problèmes qui sont survenus lundi. N'existe-t-il pas un parallèle? Ne proposez-vous pas, d'une certaine façon, une solution mécanique? Je ne cherche pas à me montrer désobligeant, mais je n'ai pas l'impression qu'un système d'information qui vise à remplacer le jugement de l'homme puisse être la solution aux problèmes. Vous négligez de parler de la force du jugement de l'homme.

Mme Bertrand: Tout ce que nous disons, c'est qu'ils devraient commencer avec un système qui est logique et rationnel.

M. Mantha: Ce qui s'est produit lundi n'était pas nécessairement attribuable aux systèmes d'information. La plupart des renseignements auxquels nous faisons allusion se trouvent probablement déjà en mémoire, comme c'est le cas habituellement lorsqu'il y a beaucoup de renseignements en jeu. Ce que nous disons, c'est qu'il est essentiel que des renseignements adéquats soient communiqués au bon endroit.

[Text]

Senator Marsden: And the right place has to be a competent place, yet you seem to be very quiet on that side of things.

Mr. Mantha: We are not asked to pass judgment on people.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I return to the point I made initially, Mr. Chairman. The bottom line of the report and of the testimony today is that better information was needed. That is what I would have guessed, without having to engage Price Waterhouse. Did you do any examination to discover whether the kind of information that would have been fed through the system would have been available in practice? Did you go to any of the client corporations and ask, "Why did you decide to draw down your payment when you made that decision?" In other words, is the kind of information, which you are recommending here as the input for the system, available in a firm form, or are you just saying, "Let us have these pipelines," without ascertaining whether or not there is the raw material required to flow through that? Did you go to see the specific cases?

Ms. Bertrand: No, we did not visit client corporations, because of lack of time basically. We did have a time constraint, as Mr. Mantha has mentioned. Also, on your other point, the beneficiaries, the people receiving the money, are also in situations where it is difficult to forecast accurately. I think that is understood, and that is still part of our recommendation. What we are saying is that right now not much was done to try to contact the beneficiary to find out if things were changed. At the time an agreement is entered into there is the element of timing. He thinks that something is going to happen; but we all know that things do not happen as planned all the time. What we are saying is that our client, DRIE, was not trying in any rigorous manner to get in touch with its client to update the information as events occurred.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For whom were you working? Who engaged you to do the study?

Ms. Bertrand: The minister engaged us to do the study.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The Minister of DRIE?

Ms. Bertrand: Yes.

The Chairman: The previous minister is not the minister—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that. Mr. Chairman, I guess that I might as well say, in a few words, what I have implied extensively. To the witnesses I would say that it seems to me that you report the obvious. It may have come as a great revelation to the minister, and, if it did, I assume they received the value for which they paid. But I should have thought that the question which they should have asked you to answer was: "How can we make the information which is to be fed into the bottom of the recommended system more precise?" That question does not seem to have been asked. It was not part of your mandate. One cannot build an information system, any more than one can build a build-

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Et par bon endroit, vous entendez autorités compétentes. Or, vous ne faites aucunement allusion à cet aspect-là de la question.

M. Mantha: Nous ne sommes pas chargés de poser un jugement sur des personnes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je voudrais revenir au point que j'ai soulevé plus tôt. D'après le rapport et les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui, il aurait fallu disposer de renseignements plus complets. Je serais arrivé à la même conclusion, sans recourir aux services de la maison Price Waterhouse. Avez-vous tenté de découvrir si l'on aurait pu avoir accès, en pratique, au genre de renseignements qui avaient été fournis par le système? Avez-vous demandé à une des entreprises clientes pourquoi elle avait décidé de présenter une demande de paiement au moment où elle a choisi de le faire? Autrement dit, est-ce que les renseignements que vous recommandez ici pour le système existent sous forme concrète ou utilisez-vous tout simplement ces systèmes sans vous assurer qu'ils contiennent les données brutes voulues? Avez-vous consulté des entreprises en particulier?

Mme Bertrand: Non, nous n'avons rendu visite à aucune entreprise cliente parce que nous n'avions pas le temps de le faire. Nous étions limités par le temps, comme M. Mantha l'a mentionné. De plus, en ce qui concerne l'autre point que vous avez soulevé, les bénéficiaires, les gens qui reçoivent l'argent, ont également beaucoup de difficulté à établir des prévisions précises. Nous comprenons cela et nous en tenons compte dans notre recommandation. Ce que nous disons, c'est que peu d'efforts ont été faits en vue de communiquer avec le bénéficiaire pour trouver si la situation avait changé. Lorsqu'on conclue une entente, il faut tenir compte du facteur temps. On pense que quelque chose va se passer mais nous savons tous que les choses ne se déroulent pas toujours comme prévu. Le MEIR n'a pas essayé de communiquer avec son client pour mettre à jour les renseignements au fur et à mesure que la situation évoluait.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour qui travaillez-vous? Qui vous a embauché pour faire cette étude?

Mme Bertrand: Le Ministre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre du MEIR?

Mme Bertrand: Oui.

Le président: L'ancien ministre n'est pas le ministre . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je sais. Monsieur le président, je crois qu'il vaut mieux que je résume en quelques mots ce que je me suis évertué à expliquer. Je dirais aux témoins que ce qu'ils avancent dans leur rapport est l'évidence même. Le Ministre a peut-être été surpris par les constatations; le cas échéant, je présume qu'ils en ont eu pour leur argent. Mais la question qu'ils auraient dû vous soumettre était la suivante: «Comment les renseignements qui doivent être alimentés dans le système recommandé peuvent-ils être plus précis?» Cette question ne semble pas avoir été posée. Elle ne fait pas partie de votre mandat. On ne peut mettre sur pied

[Text]

ing, without footings, and the problem of footings seems not to have been addressed.

Le président: Dans la version française de votre rapport daté du mois d'août 1987, à la page 21, dans votre conclusion vous dites et je cite:

Notre étude a comporté des entrevues avec les dirigeants clés du Ministère, ainsi que des examens de la documentation pertinente comme les études internes, les rapports, la correspondance et les procès-verbaux.

Un peu plus haut, vous nous parlez du taux de rotation du personnel de direction. Vous nous dites que six sous-ministres se sont relayés depuis la création du MEIR en décembre 1983, et que...

«Des changements significatifs sont également survenus aux autres niveaux de direction.»

Basé sur votre étude, est-ce que vous savez pourquoi il y a eu cette rotation du personnel d'administration à l'intérieur du ministère? Je suppose qu'on vous a donné des réponses. Soit que ce soit les dirigeants clés du ministère qui vous ont donné des réponses ou bien vous avez lu dans les procès-verbaux pourquoi les sous-ministres et les responsables des finances ont été changés. Est-ce que c'étaient des gens incompetents? Est-ce que c'étaient des gens qui ne savaient pas ce dont il s'agissait à l'intérieur du ministère? Est-ce que vous savez qu'est-ce qui s'est passé?

Mme Bertrand: Non, nous ne savons pas les raisons spécifiques pour lesquelles il y a eu une rotation de personnel à la haute direction du MEIR. Nous l'avons constaté, nous avons vu les noms évidemment au niveau des ministres et des sous-ministres qui ont été présents depuis la fusion. Mais, nous n'avons pas été en profondeur, à savoir les raisons pour lesquelles ces personnes-là quittaient. Je crois que ce n'était pas à l'intérieur, encore une fois, du mandat. C'était plutôt une situation dont il fallait tenir compte pour évaluer les problèmes mais non pour évaluer la rotation comme telle. Donc, nous n'avons pas posé ces questions.

Le président: Est-ce que l'autre vérification par les vérificateurs internes du gouvernement a eu lieu avant votre vérification où après?

Mme Bertrand: Ça eu lieu concurremment.

Le président: En même temps.

Mme Bertrand: Exactement.

Le président: Est-ce que vous vous êtes consultés entre vous?

Mme Bertrand: Non.

Le président: Pas du tout?

Mme Bertrand: Oui, à la fin nous avons communiqué nos constatations individuelles pour nous assurer, enfin, qu'il n'y avait pas de confusion. Oui, nous avons vu les documents et de l'un et de l'autre.

Le président: Est-ce que vos conclusions sont assez identiques?

Mme Bertrand: Nous avons identifié les mêmes facteurs. Nous ne les interprétons pas de la même façon dans tous les

[Traduction]

un système d'information voire un immeuble sans fondements. Cet aspect-là du problème ne semble pas avoir été résolu.

The Chairman: On page 22 of the conclusion to your report dated August 1987, you state the following and I quote:

"Our study included interviews with key officials in the Department, as well as reviews of relevant documentation such as internal studies, reports, correspondence and minutes."

Earlier on, you mention the high incidence of management turnover. You note that six deputy ministers have been appointed since DRIE's creation in December 1983 and that... "other levels of management also underwent significant changes".

Based on your study, to what do you attribute this turnover in senior management within the department?

I imagine you must have found some answers—either the key officials in the Department gave you some answers or you saw in the records why the Deputy Ministers were replaced and the people in charge of finance were replaced. Were they incompetent? Were they people who didn't know what the Department was all about? Do you know what happened?

Ms. Bertrand: No, we don't know the specific reasons for the turnover in senior personnel at DRIE. We knew it had happened, we saw the names, obviously, as regards the Ministers and Deputy Ministers who had been there since the merger. But we weren't close enough to know the reasons why those people left. Once again, I don't think that was part of our mandate. The situation was that we had to evaluate the problems rather than the turnover as such. So we didn't ask those questions.

The Chairman: Did the other audit, by the government's own in-house auditors, take place before or after yours?

Ms. Bertrand: At the same time.

The Chairman: At the same time.

Ms. Bertrand: That's right.

The Chairman: Did you consult with them?

Ms. Bertrand: No.

The Chairman: Not at all?

Ms. Bertrand: At the end we exchanged individual observations, to make sure there was no confusion. Yes, we saw one another's documents.

The Chairman: Were your conclusions identical to theirs?

Ms. Bertrand: We identified the same factors. We didn't interpret them in the same way in every instance. We place a

[Text]

cas. Nous mettons beaucoup d'emphase, comme vous voyez, sur tout ce qui est prévision, tout ce qui est fiabilité des données. Nous essayons de plus en plus d'améliorer les données qui vont dans le système d'information et qui sont des aides de prise de décisions. C'est là où est notre emphase particulièrement.

Le président: Vous dites aussi que vous avez examiné le rapport du vérificateur général du Canada et que vous avez même annexé des extraits de son rapport. Je ne connais pas la date de ce rapport mais c'est pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985. Il semble que le Régisseur général est assez sévère dans ses remarques surtout aux articles 12.60, 12.92 et 12.100. Est-ce que vous avez constaté qu'à l'intérieur du ministère les administrateurs, ou les gérants, ou les responsables de la finance de ce ministère-là avaient tenu compte des réserves et des recommandations faites par le Régisseur général?

Mme Bertrand: A cet égard, nous avons communiqué avec le Vérificateur général, le représentant du vérificateur responsable de cette vérification- là pour voir quel suivi avait été fait. Il nous a répondu que dans certains cas, oui, les procédures avaient été améliorées. Certains éléments du système d'information avaient été améliorés. Les deux systèmes d'information actuel ne touchaient pas, comme je l'ai dit dans le rapport, au «forecasting» ou les prévisions. Ils touchent le comptable, évidemment, et toute la gestion des programmes, mais ils ne touchent pas le système provisionnel. Alors, ils ont eu des améliorations à leurs procédures et dans leur système d'information, mais cela n'a eu aucun effet sur le système, ou sur les documents ou les données nécessaires pour faire de bonnes prévisions.

Le président: Alors, si je comprend bien vous n'avez pas, vous, du bureau de Price Waterhouse constaté de visou qu'il y avait eu réellement des améliorations. C'est le Vérificateur général qui vous a dit que, oui, il y avait eu des améliorations suite à ces recommandations.

Mme Bertrand: Exactement et la raison pour laquelle nous n'avons pas été plus loin à cet égard, c'est que les systèmes dont le Vérificateur général parlait à ce moment-là, ne sont pas les systèmes, ou les données nécessaires ou liées. C'est-à-dire à ce moment-là ils n'étaient pas liés à la préparation des prévisions. Un des éléments importants, comme vous le voyez dans le rapport, qui s'est dégagé c'était toute la façon avec laquelle on essaie de prévoir les argents qui vont être dépensés dans les mois ou les années futures.

Le président: C'est la raison d'ailleurs pour laquelle je pense qu'il est important pour le comité de recevoir de vous le texte exact de votre mandat afin de nous éclairer sur votre rapport et sur ce que vous avez pu constater. Vous aviez un mandat limité, évidemment on ne peut pas vous en demander plus. D'autant plus que vous nous avez dit que vous étiez un peu pressé par le temps. Vous nous avez dit que c'était urgent. Alors, vous avez dû accélérer avec un certain nombre d'employés le nombre d'heures que vous avez consacrés, mais enfin. Alors, le mandat pour nous, je pense, va être assez important.

M. Mantha: Monsieur le président, on vous l'envoie dès aujourd'hui.

[Traduction]

lot of emphasis, as you see, on everything to do with forecasting, on reliability of the data. We always try to improve the data that are being fed into the information system and that assist people in making decisions. That's what we emphasize especially.

The Chairman: You also say that you examined the Auditor General of Canada's report, and you even appended excerpts from his report (I don't know the date of that report but it was for the financial year ending March 31, 1985). It seems that the Auditor General is quite severe in his comments, especially 12.60, 12.92 and 12.100. Did you notice if the Department's administrators or managers, or the people responsible for finance there had taken to heart the criticisms and reservations expressed by the Auditor General?

Ms. Bertrand: We got in touch with the Auditor General, with the representative of the auditor responsible for that audit, to see what the follow-up had been. He told us that in certain cases, yes, procedures had been improved. Certain elements of the information system were improved. The two existing information systems did not, as I mentioned in our report, deal with forecasting. They deal with accounting, obviously, and program management, but they don't deal with the forecasting system. So they made some improvements to their procedures and to their information system but nothing that affected the system or documents or data needed to make good forecasts.

The Chairman: So if I have understood correctly, you people at Price waterhouse did not yourselves see first-hand any real improvements. It was the Auditor General who told you that yes, there had been improvements following those recommendations.

Ms. Bertrand: Exactly, and the reason we didn't take it any further was that the systems the Auditor General was talking about at that point wasn't the systems or data that were needed for forecasting. That is to say, at that time they weren't linked to preparing forecasts. And one of the important elements that emerged, as you see in the report, was the whole way they were trying to predict the amounts that would be spent in the coming months or years.

The Chairman: And that's why I think it's important for the Committee to get from you the exact definition of the mandate you were given, so that we can have a clearer idea about your report and about what you were able to observe. Your mandate was defined for you, and obviously you couldn't be expected to do more than you were hired to do. And all the more considering that, as you told us, you were a bit pressed for time. It was a rush job, so you had to speed up, with a limited number of employees in the time at your disposal. So the definition of your mandate will, I think, be quite important for us.

Mr. Mantha: We'll mail it to you today, Mr. Chairman.

[Text]

Senator Haidasz: In your report you say that the department should tighten the conditions of its agreements with the various companies receiving government grants and loans. What was the reaction of senior officials of the department when you made that suggestion?

Mr. Webber: They are in the process of looking at their conditions at the moment to see if there is a means of requiring corporations to give information to them sooner. It is not a question of tightening up on the payments to corporations, but just requiring information. I think the department is looking at modifying future contributions to companies.

Senator Haidasz: I suppose nothing can be done now for those contributions that have been made.

Mr. Webber: The contributions on which there is already a legal obligation will be honoured.

Senator Haidasz: How strong are the legal obligations?

Mr. Webber: I think that is more a question for a lawyer than an accountant to answer.

Senator Haidasz: We cannot have a company go bankrupt, can we?

Mr. Webber: That is more a question of policy from the point of view of the department, I would think.

Senator Haidasz: Do you think that this department was too generous? Do you think that the government should be in such a business?

Mr. Webber: We elect the government to take decisions of this nature for the good of the country.

Senator Haidasz: Do you think what this department has been doing has resulted in the good of the country? I know that it is for the good of the companies, but is it for the good of the country to have a financial haemorrhage to this extent?

Mr. Mantha: Of course, all we can offer are our personal opinions.

Mr. Webber: The whole question of regional subsidies is very complex. I think it is more complex than simply trying to determine whether it is good or bad. This whole question of regional disparities, regional subsidies and regional economic incentives is highly complex, and I do not consider myself to be fully knowledgeable in that area.

Senator Haidasz: This kind of thing has been going on for many years. Do you not think that the results have been bad?

The Chairman: Senator Haidasz, I do not think it is fair to ask that question of the witnesses.

Senator Haidasz: It certainly is not, and they do not have to answer.

Senator Hicks: I have remained silent throughout this exchange, but it seems to me that this whole study which Price Waterhouse was requested to do is completely pointless. They themselves admit their limitations. They made a neat survey and gathered together the figures of under-expenditure and over-expenditure, but surely, what we are more interested in

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Dans votre rapport, vous dites que le ministère devrait resserrer les conditions posées dans ses ententes avec les diverses entreprises qui reçoivent des subventions et des prêts du gouvernement. Comment les hauts fonctionnaires du ministère ont-ils réagi à cette proposition?

M. Webber: Ils sont en train de réexaminer les conditions pour voir s'il est possible d'amener les entreprises à leur fournir des renseignements beaucoup plus tôt. Il ne s'agit pas de resserrer les modalités de paiement imposées aux entreprises, mais uniquement d'obtenir des renseignements. Je crois que le ministère envisage de modifier les contributions qu'il versera à l'avenir aux entreprises.

Le sénateur Haidasz: Je suppose qu'on ne peut rien faire dans le cas des contributions qui ont déjà été faites.

M. Webber: Les contributions qu'ils sont également tenus de verser seront honorées.

Le sénateur Haidasz: Dans quelle mesure ces obligations sont-elles contraignantes?

M. Webber: Je crois qu'un avocat serait mieux placé qu'un comptable pour répondre à cette question.

Le sénateur Haidasz: Nous ne pouvons pas permettre à une entreprise de faire faillite, n'est-ce pas?

M. Webber: Je crois que c'est une question qui relève plutôt de la politique du ministère.

Le sénateur Haidasz: croyez-vous que le ministère était trop généreux? Croyez-vous que le gouvernement devrait s'impliquer dans de telles activités?

M. Webber: Nous élisons un gouvernement pour qu'il prenne des décisions de ce genre pour le bien du pays.

Le sénateur Haidasz: Croyez-vous que le ministère a agi dans l'intérêt du pays? Je sais que ça l'est pour les entreprises, mais est-il bon pour le pays d'avoir une telle hémorragie de capitaux?

M. Mantha: Évidemment, tout ce que nous pouvons faire, c'est d'émettre une opinion personnelle.

M. Webber: Je crois que c'est plus compliqué que de tout simplement essayer de déterminer si cela est bon ou pas. La question des disparités régionales, des subventions et des encouragements accordés aux régions est très complexe. Je ne me considère pas comme un expert dans ce domaine.

Le sénateur Haidasz: Ce genre de chose existe depuis de nombreuses années. Ne croyez-vous pas que les résultats ont été négatifs?

Le président: Sénateur Haidasz, je ne crois pas qu'il soit juste de poser une telle question aux témoins.

Le sénateur Haidasz: Vous avez raison, et ils ne sont pas obligés d'y répondre.

Le sénateur Hicks: J'ai gardé le silence pendant toute la durée de cet échange. Il me semble que l'étude dont Price Waterhouse a été chargée de mener est tout à fait inutile. Les représentants ont eux-mêmes admis les limites de celle-ci. Ils ont fait une petite enquête et ont rassemblé des données sur la sous-utilisation et la surutilisation des crédits. Mais il me sem-

[Text]

knowing is why was there this under-expenditure or why was there this over-expenditure. I can make a conjecture. To me, the figures are not all that surprising at all. When you have a new department going into the business of regional development, I do not think it is reasonable to expect them to be able to know in advance exactly what they will be required to do next year, the year after and so on. It may well be that averaging everything out over a five-year period would enable them to make a more accurate guess.

However, as I say, Price Waterhouse was not asked to carry out this exercise. They have gathered the figures together. Surely, we ought to know why they were so unable to spend the budgeted moneys in the first four years. Then apparently somebody got very panicky, because they over-expended by 10 per cent in the last year. Somebody has said that this fluctuation may very well be the best indication that they were doing the job they were required to do. I do not think that Price Waterhouse has told us any of the things we want to know about this department. I am not suggesting that it is their fault. I suspect, from the careful way in which they have talked about their mandate, that they were not asked to answer the questions which seem to me to be relevant questions to this committee.

The Chairman: To me it seems that the minister wanted a cover-up, so he decided to have an external firm look into the matter. An internal audit was already under way.

Senator Hicks: But would anyone get so excited about one over-expenditure of 10 per cent after four successive years of under-expenditures in excess of 20 per cent?

The Chairman: I do not know. If there are no further questions and if there are no further suggestions for other witnesses, may I be authorized to report to the Senate?

Senator Marsden: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank the witnesses for coming here this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

ble que ce qui nous intéresse avant tout, c'est de savoir pourquoi il y a eu sous-utilisation ou dépassement des crédits. Je peux émettre une hypothèse. En ce qui me concerne, ces chiffres ne sont pas du tout étonnants. Lorsque vous avez un nouveau ministère qui s'occupe de développement régional, je ne crois pas qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'il sache, à l'avance, ce qu'il sera tenu de faire l'année prochaine et au cours des années suivantes. S'ils étalaient leurs prévisions sur cinq ans, ils pourraient arriver à des chiffres plus précis.

Toutefois, comme je l'ai dit, Price Waterhouse n'a pas été chargée de faire cela. Elle a rassemblé des chiffres. Il me semble que nous devrions savoir pourquoi ils n'ont pas réussi à dépenser les sommes allouées au cours des quatre premières années. Quelqu'un a ensuite paniqué parce qu'ils ont dépassé le budget de 10 p. 100 au cours de la dernière année. Quelqu'un a dit que cette fluctuation démontrait qu'ils accomplissaient le travail qu'ils étaient tenus de faire. Je ne crois pas que la maison Price Waterhouse nous ait fourni les renseignements que nous voulions sur le ministère. Je ne dis pas qu'elle en est responsable. Elle a parlé de son mandat en termes très prudents et, je soupçonne qu'on ne lui a pas demandé de répondre aux questions qui, d'après moi, semblent être tout à fait pertinentes pour le Comité.

Le président: J'ai l'impression que le Ministre voulait cacher quelque chose. Il a donc demandé à une firme de l'extérieur de se pencher sur la question. Une vérification interne était déjà en cours.

Le sénateur Hicks: Mais qui ferait une montagne d'un dépassement de 10 p. 100 alors que, pendant quatre ans, les crédits ont été sous-utilisés dans une proportion supérieure à 20 p. 100?

Le président: je ne le sais pas. S'il n'y a pas d'autres questions et si les autres témoins n'ont pas d'autres propositions à faire, m'autorisez-vous à faire rapport de la question au Sénat?

Le sénateur Marsden: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: Au nom du Comité, je souhaite remercier les témoins d'être venus ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Price Waterhouse:

Mr. David Webber, Partner;
Mr. Pierre Mantha, Partner;
Mme Huguette Bertrand, Senior Manager.

De Price Waterhouse:

M. David Webber, Associé;
M. Pierre Mantha, Associé;
Mme Huguette Bertrand, directeur principal.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 26, 1987

Le jeudi 26 novembre 1987

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

The examination of expenditures set out in
the Supplementary Estimates (C) for the
fiscal year ending the 31st March, 1988

L'étude des dépenses projetées dans le
Budget supplémentaire (C) pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1988

FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Muir
Hicks	Phillips
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Atkins substituted for that of the Honourable Senator Simard.

(November 18, 1987)

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Bazin.

The name of the Honourable Senator Muir substituted for that of the Honourable Senator Kelly.

(November 26, 1987)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Muir
Hicks	Phillips
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur Simard.

(le 18 novembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Bazin.

Le nom de l'honorable sénateur Muir substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly.

(le 26 novembre 1987)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of November 19, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending the 31st March, 1988 (Sessional Paper No. 332-625).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (C) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988 (document parlementaire n° 332-625), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 26, 1987
(30)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Muir and Phillips. (5)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Treasury Board of Canada:*

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. Brent DiBartolo, Chief, Estimates Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 19, 1987, examined Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Mr. Darling made opening remarks and answered questions.

It was agreed—that a report be prepared on Supplementary Estimates (C) for presentation in the Senate.

It was agreed—that the written responses to questions asked of the Treasury Board on October 15, 1987 during the Committee's examination of Supplementary Estimates (B) for the fiscal year 1987-88, be appended to this day's proceedings as "Appendix NF-18A".

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 NOVEMBRE 1987
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand E. Leblanc, (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Doody, Muir et Phillips. (5)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor du Canada:*

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. Brent DiBartolo, chef, Division des prévision budgétaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 novembre 1987, le Comité examine le Budget supplémentaire (C) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

M. Darling fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu qu'on rédigera un rapport sur le Budget supplémentaire (C) afin de le présenter au Sénat.

Il est convenu que les réponses écrites aux questions posées au Conseil du Trésor le 15 octobre 1987 au cours de l'examen par le Comité du Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier 1987-1988 seront annexées aux délibérations d'aujourd'hui à l'«Appendice NF-18A».

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, December 2, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988, were referred, in obedience to the Order of Reference of November 19, 1987, submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. A.J. Darling, Deputy Secretary, Program Branch;
Mr. Brent DiBartolo, Chief, Estimates Division.

The appendix to this report contains some material prepared by Treasury Board at the request of the Committee; this material is classified under the following four section headings:

1. List of One-dollar Votes Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88 and Additional Explanations;
2. Summary of Voted Items (greater than \$5 million) Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88;
3. Statutory Items Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88; and
4. Summary of Expenditure Framework and Estimates for 1987-88.

Supplementary Estimates (C), totalling \$2.9 billion are the first regular supplementary estimates for the 1987-88 year. They were preceded by two special supplementary estimates; Supplementary Estimates (A) totalled \$700 million for a special grains program and Supplementary Estimates (B) totalled \$693 million for regional industrial development. Of the total \$2.9 billion, \$1.0 billion is required for statutory purposes while the remaining \$1.9 billion is being requested as new spending authority. The sixteen items which make up the \$1.0 billion for statutory programs are briefly described in section 3 of the appendix. The voted items having a value of greater than \$5 million are described in section 2. The Committee was informed that there are seventeen one-dollar votes included in these estimates; twelve authorize the transfer of funds from one vote to another; four authorize the payment of grants; and one seeks to increase the loan guarantee authority of Indian and Northern Affairs with respect to mortgages for Indians.

These supplementary estimates bring the total estimates for the year to \$114.4 billion, of which \$114.3 is for budgetary purposes. Viewed another way, these estimates bring the total statutory estimates for the year to \$73.2 billion or 64.0% of the total and the voted estimates to \$41.2 billion, or 36.0%. A summary of the main and supplementary estimates for 1987-88 showing cumulative totals is shown in section 4 of the appendix.

The remainder of this report focusses on aspects of these estimates.

Reduction in the Valuation of Assets

Of the \$2.9 billion requested in these estimates, a total of \$1.36 billion is required for debt forgiveness and asset revaluations for crown corporations. While this amount is requested, it will not appear as an expenditure nor will it affect the deficit since an allowance has been made in past years in the Statement of Assets and Liabilities in the Public Accounts of Canada.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 2 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du 19 novembre 1987, votre comité, qui a été saisi du budget des dépenses supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, présente le rapport qui suit:

Le comité a entendu les témoignages des personnes suivantes:

Du Conseil du Trésor:

M. A.J. Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;
M. Brent DiBartolo, chef, Division du budget des dépenses.

L'annexe au présent rapport renferme des renseignements rédigés par le Conseil du Trésor à la demande du comité. Ces renseignements sont groupés sous les quatre rubriques suivantes:

1. Liste des crédits de 1 \$ dans le budget des dépenses supplémentaire (C), 1987-1988 et Explications supplémentaires;
2. Sommaire des crédits votés (de plus de 5 millions de dollars) dans le budget des dépenses supplémentaire (C), 1987-1988;
3. Crédits statutaires dans le budget des dépenses supplémentaires (C), 1987-1988, et
4. Sommaire du cadre de dépenses et des prévisions pour 1987-1988.

Le budget des dépenses supplémentaire (C), qui se chiffre à 2,9 milliards de dollars, est le premier budget supplémentaire normal pour l'année 1987-1988. Deux budgets supplémentaires des dépenses spéciaux l'ont précédé, le budget des dépenses supplémentaire (A), totalisant 700 millions de dollars pour un programme céréalier spécial et le budget des dépenses supplémentaire (B), totalisant 693 millions de dollars pour le développement industriel régional. Un milliard de dollars du total de 2,9 milliards est requis à des fins statutaires, tandis que le 1,9 milliard de dollars restant est requis à titre de nouveau pouvoir de dépenser. Les 16 crédits constituant le 1 milliard de dollars de programmes statutaires sont brièvement présentés à la rubrique 3 de l'Annexe. Les crédits votés de plus de 5 millions de dollars sont présentés à la rubrique 2. On a informé le comité qu'il y avait dix-sept crédits de 1 \$ dans ces prévisions: douze d'entre eux autorisent un virement d'un crédit à un autre, quatre autorisent le paiement de subventions et un dernier vise à accroître le pouvoir du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de garantir des prêts relatifs à des hypothèques consentis aux Indiens.

Ce budget des dépenses supplémentaire porte le total des prévisions pour l'année à 114,4 milliards de dollars, dont 114,3 à des fins budgétaires. Examinées sous un autre angle, ces prévisions portent le budget statutaire total pour l'année à 73,2 milliards de dollars, soit 64 p. 100 du total, et le budget voté à 41,2 milliards de dollars, soit 36 p. 100. Un sommaire du budget des dépenses principal et supplémentaire pour 1987-1988 donnant les totaux cumulatifs figure à la rubrique 4 en Annexe.

Le reste du présent rapport analyse certains aspects de ce budget.

Réduction de l'évaluation de l'actif

Du total de 2,9 milliards de dollars demandé dans ce budget, 1,36 milliard est pour la remise de certaines dettes et la réévaluation de l'actif de sociétés de la Couronne. Bien que ce montant soit

Each fall, the Treasury Board asks departments whether the value of loans or investments in crown corporations for which they are responsible, is fully recoverable. At the end of the year, if these loans or investments have not been forgiven formally and remain unlikely to be recovered, their total value is included in the "allowance for valuation" item in the Statement of Assets and Liabilities in the Public Accounts. The effect of this is to reduce the total value of the loans or investments in this statement. At the end of the 1985-86 fiscal year the total value of the "allowances for evaluation" item with crown corporations stood at \$3.7 billion.

When the government decides to forgive the value of a specific loan or investment in a crown corporation, it notifies Parliament through the supplementary estimates process. If this reduction has already been accounted for in the "allowance for valuation" item, the net value of assets does not change. That is, the recoverable amount of loans or investments in specific crown corporations is reduced and the general "allowance for valuation" item is reduced by the same amount.

In these supplementary estimates the government is indicating that loans or investments to specific crown corporations totalling \$1.36 billion is to be forgiven and that the general reserve, "allowance for valuation" is to be reduced accordingly. Some of the major corporations affected are: St. Lawrence Seaway Authority (\$625 million); Marine Atlantic (\$327.6 million); Montreal Port Corporation (\$133 million); Vancouver Port Corporation (\$76.5 million); Saint John Port Corporation (\$37.8 million); and the Jacques Cartier and Champlain Bridge Inc. (\$60 million).

The Committee was informed that in 1979 the government decided that part of the loans to some crown corporations was unrecoverable. At the same time, officers of these corporations were also informed of this decision. The Committee was unable to obtain any good reason why eight years had elapsed between the time of declaring these loans uncollectable and the time of their forgiveness. If the government had anticipated that there was some possibility of collecting these loans, a delay would have been considered reasonable. But this was not the case. The Committee concluded that since no collection action on these loans was anticipated, they should have been forgiven in 1979 when they were considered uncollectable.

VIA Rail

The Department of Transport seeks authority to provide VIA Rail with \$122 million for operating requirements over and above the \$500 million granted in the Main Estimates. The Committee learned that VIA Rail, like other crown corporations, is accountable to a Minister of the Crown through an annual submission of a corporate plan. Treasury Board officials indicated that they carefully scrutinize all requests such as that of VIA Rail to ensure that the money is to be used with due regard for economy and efficiency. Yet, it was clear that Treasury Board does not interfere with management's responsibility to deliver an effective service.

The Committee has, for some time, been concerned that the effectiveness of public enterprises is not being reported adequately. The Auditor General's mandate in the area is to ensure that there are adequate procedures in place to measure effectiveness. It is not his responsibility to report on effectiveness. The Part III's in the Estimates report on effectiveness of government operations, but do so very inconsistently. The Committee intends to follow-up in this area by undertaking a review of the responsibilities for reporting on effectiveness through comprehensive auditing of public enterprises.

Respectfully submitted,

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

demandé, il ne figurera pas comme dépense et n'aura pas d'effet sur le déficit, puisque provision a été faite en ce sens dans les années passées dans l'État de l'actif et du passif des Comptes publics du Canada.

Chaque automne, le Conseil du Trésor demande aux ministères si la valeur des prêts ou des investissements accordés aux sociétés d'État dont ils sont responsables est pleinement recouvrable. À la fin de l'année si ces prêts et investissements n'ont pas été officiellement remis et s'ils ne seront vraisemblablement pas recouverts, la valeur totale est inscrite au poste des "provisions pour évaluation" de l'état de l'actif et du passif des Comptes publics. Ceci a pour effet de réduire la valeur totale des prêts et investissements dans cet état. À la fin de l'année financière 1985-1986, la valeur totale de ce poste de "provisions pour évaluation" pour les sociétés de la Couronne s'élevait à 3,7 milliards de dollars.

Lorsque le gouvernement décide de remettre la valeur de tel ou tel prêt ou investissement consenti à une société de la Couronne, il en avertit le Parlement par l'entremise d'un budget des dépenses supplémentaire. Si on a déjà tenu compte de cette remise dans le poste de la "provision pour évaluation", la valeur nette de l'actif ne change pas. C'est-à-dire que le montant recouvrable des prêts ou investissements à telle ou telle société de la Couronne est réduit et le poste général de la "provision pour évaluation" est réduit d'un montant équivalent.

Dans ce budget des dépenses supplémentaire, le gouvernement précise que des prêts ou investissements consentis à des sociétés de la Couronne et totalisant 1,36 milliard de dollars doivent être remis et que la réserve générale, "provision pour évaluation", doit être réduite d'un montant équivalent. Voici quelques-unes des principales sociétés concernées: Administration de la voie maritime du Saint-Laurent (625 millions de dollars); Marine Atlantique (327,6 millions de dollars); Société du port de Montréal (133 millions de dollars); Société du port de Vancouver (76,5 millions de dollars); Société du port de Saint John (37,8 millions de dollars) et Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc. (60 millions de dollars).

On a informé le comité que dès 1979 le gouvernement avait décidé qu'une partie des prêts consentis à certaines sociétés de la Couronne ne pouvait être recouvrée. À la même époque, des responsables de ces sociétés ont été informés de cette décision. Le comité n'a pu obtenir d'explications satisfaisantes sur le fait que huit années se sont écoulées entre le moment où ces prêts ont été déclarés irrécouvrables et le moment de leur remise. Si le gouvernement prévoyait qu'il existait une possibilité de revouvrer ces prêts, un retard aurait pu être jugé raisonnable. Mais tel n'était pas le cas. Le comité conclut que, puisqu'aucune mesure de perception touchant ces prêts n'était à prévoir, ces derniers auraient dû être remis en 1979 au moment où ils furent qualifiés de créances irrécouvrables.

VIA Rail

Le ministère des Transports demande de pouvoir fournir à VIA Rail 122 millions de dollars au titre des frais d'exploitation, en sus des 500 millions de dollars prévus au budget des dépenses principal. Le comité a appris que VIA Rail, comme les autres sociétés de la Couronne, doit rendre des comptes à un ministre de la Couronne par la présentation annuelle d'un plan d'exploitation. Des fonctionnaires du Conseil du Trésor ont indiqué qu'ils ont examiné dans les moindres détails toutes les demandes comme celle de VIA Rail pour s'assurer que les fonds sont utilisés de la façon la plus économique et efficace possible. Il était clair que le Conseil du Trésor ne se mêle pas de la responsabilité des gestionnaires qui est de procurer un service efficace.

Le comité se demande depuis un certain temps si l'efficacité des entreprises publiques fait réellement l'objet de rapports adéquats. Le mandat du vérificateur général en ce domaine se limite à vérifier s'il existe des procédures adéquates de mesure de l'efficacité. Il ne lui revient pas de faire rapport sur cette dernière. La Partie III du budget des dépenses fait rapport sur l'efficacité des opérations gouvernementales, mais de façon très inégale. Le comité entend poursuivre son examen de cette question et commencera par regarder de quelle façon la vérification intégrée des entreprises publiques rend compte de la responsabilité de faire rapport sur l'efficacité.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

APPENDIX TO THE REPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1987-88

The 17 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*"

- A. Twelve votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Four votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. One miscellaneous vote which adjusts the amount of loan guarantees associated with on-reserve housing and for the Indian Economic Development program. (An additional explanation is provided for the Indian Affairs and Northern Development Vote 5 in Appendix II.)

Estimates Division
November 16, 1987

ANNEXE AU RAPPORT

LISTE DE CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRIS DANS LE
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C), DE 1987-1988

Les dix-sept crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I par portefeuille et par organisme. On y indique également le numéro de la page où chaque crédit figure dans le Budget des dépenses.

Ces crédits sont répartis en catégories, décrites ci-dessous, selon leur but principal. L'appendice I renvoie également à ces catégories: la catégorie dans laquelle s'inscrit chaque crédit est indiqué par un "X" et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un "X" et les secondaires, par un "*".

- A. Douze crédits concernent les virements de fonds entre crédits. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Quatre crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Un crédit divers concerne le montant des garanties d'emprunt accordées dans le cadre du programme de logement dans les réserves et du Programme de développement économique des Indiens. (L'appendice II donne des explications supplémentaires sur le crédit 5 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.)

Division des prévisions budgétaires
Le 16 novembre 1987

APPENDIX IList of One Dollar Votes in Supplementary Estimates (C), 1987-88

<u>Page</u>	<u>Department/Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			A	B	C
16	Communications	1c	X		
34	Employment and Immigration	15c		X	
60	External Affairs - Canadian International Development Agency	30c		X	
72	Indian Affairs and Northern Development	5c			X
78	Indian Affairs and Northern Development	35c	X	*	
86	Justice	1c	X		
94	National Health and Welfare	1c	X	*	
96	National Health and Welfare	10c	X		
100	National Health and Welfare	20c	X		
104	National Health and Welfare	35c	X		
106	National Health and Welfare	45c	X		
108	National Health and Welfare	55c	X		
138	Transport	10c		X	
138	Transport	25c	X		
138	Transport	35c	X		
148	Treasury Board	1c		X	
150	Veterans Affairs	1c	X		

APPENDICE I

Liste des crédits de un dollar compris dans le
Budget des dépenses supplémentaire (C), 1987-1988

<u>Page</u>	<u>Ministère ou organisme</u>	<u>Crédit</u>	<u>Catégories</u>		
			A	B	C
17	Communications	1c	X		
35	Emploi et Immigration	15c		X	
61	Affaires extérieures - Agence canadienne de développement internat'l	30c		X	
73	Affaires indiennes et Nord canadien	5c			X
79	Affaires indiennes et Nord canadien	35c	X	*	
87	Justice	1c	X		
95	Santé nationale et Bien-Être social	1c	X	*	
97	Santé nationale et Bien-Être social	10c	X		
101	Santé nationale et Bien-Être social	20c	X		
105	Santé nationale et Bien-Être social	35c	X		
107	Santé nationale et Bien-Être social	45c	X		
109	Santé nationale et Bien-Être social	55c	X		
139	Transports	10c		X	
139	Transports	25c	X		
139	Transports	35c	X		
149	Conseil du Trésor	1c		X	
151	Affaires des anciens combattants	1c	X		

APPENDIX IIAdditional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Indian Affairs and Northern DevelopmentVote 5c

To extend certain authorities made under the provisions of Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1972 and Vote L53b, Appropriation Act No. 1, 1970.

Explanation

Through 1972-73 Main Estimates, Parliament authorized the Minister of Indian Affairs and Northern Development to guarantee loans made to Indians by the Central Mortgage and Housing Corporation and other approved lenders. The cumulative aggregate amount outstanding was not to exceed \$25,000,000, which has been increased several times, reaching \$350M in October 1985. This vote seeks to increase the guarantee authority to \$575,000,000.

Vote L53b of Appropriation Act No. 1, 1970 authorized the establishment of a program of loans and loan guarantees for the purpose of assisting Indian economic development. Since its creation, Appropriation acts have been used variously to increase the level of loan and/or guarantee and/or statutory default payment authorities. The purpose of this vote is to rationalize at a level of \$60,000,000 the combined amount of loan guarantees and statutory default payments under this program.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits divers de un dollar:Affaires indiennes et du Nord canadienCrédit 5c

Élargir certains pouvoirs accordés en vertu des dispositions du crédit 5 de la Loi n° 3 de 1972 portant affectation de crédits, et du crédit L53b de la Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits.

Explications

Aux termes du Budget des dépenses principal de 1972-1973, le Parlement avait autorisé le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à garantir les emprunts effectués par les Indiens à la Société centrale d'hypothèques et de logement et auprès d'autres prêteurs approuvés. Le total cumulatif de l'encours de la dette ne devait pas dépasser 25 millions de dollars. Ce plafond a été augmenté plusieurs fois et atteignait 350 millions de dollars en octobre 1985. Ce crédit vise à augmenter le pouvoir de garantir les emprunts jusqu'à concurrence de 575 millions de dollars.

Le crédit L53b de la Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits autorisait la mise sur pied d'un programme de prêts et de garanties d'emprunt qui visait à aider le développement économique des Indiens. Depuis la création de ce programme, les lois de crédits ont été utilisées diversement pour augmenter le niveau des prêts et(ou) des garanties d'emprunt et(ou) des autorisations législatives concernant les défauts de paiement. Ce crédit a pour but de justifier le plafond de 60 millions de dollars qui s'applique au montant cumulé des garanties d'emprunt et des défauts de paiement autorisés par voie législative en vertu de ce programme.

Summary of Voted Items (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88

Department		Funds Transferred (\$Millions)	Increased Appropriation Requested (\$Millions)	Total (\$Millions)
	Item			
AGRICULTURE				
Agri-food Program				
-	Freight Rate Assistance Program for Grain Producers	-	19.0	19.0
-	Payments for producers for designated Agricultural Commodities	-	9.0	9.0
-	Tobacco Diversification Plan	-	6.5	6.5
Canadian Forestry Service				
-	Federal-Provincial Forest Renewal Agreements	-	19.9	19.9
-	Increased contribution to the Maritime Forest Research Complex	-	8.0	8.0
COMMUNICATIONS				
-	Transfer of National Programs from National Museums	11.5	-	11.5
-	Increase in the Cultural Initiatives Program	-	6.0	6.0
CANADIAN FILM DEVELOPMENT CORPORATION				
-	Write-off recorded financial claims	-	6.3	6.3
NATIONAL MUSEUMS OF CANADA				
-	New Accommodations	-	17.2	17.2
EMPLOYMENT & IMMIGRATION				
Immigration Program				
-	Additional Operating Costs	-	9.3	9.3

État récapitulatif des postes votés (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (C), 1987-1988

Ministère		Fonds transférés (en millions de dollars)	Augmentation du crédit demandée (en millions de dollars)	Total (en millions de dollars)
	Poste			
AGRICULTURE				
	Programme agro-alimentaire			
-	Programme d'aide spécial à l'intention des producteurs de grains	-	19.0	19.0
-	Paiements aux producteurs - Loi sur la stabilisation des prix agricoles	-	9.0	9.0
-	Projets d'aide à la réorientation des producteurs de tabac	-	6.5	6.5
	Service canadien des forêts			
-	Ententes fédérales-provinciales concernant le renouvellement forestier	-	19.9	19.9
-	Centre de recherches forestières des Maritimes	-	8.0	8.0
COMMUNICATIONS				
-	Transfert des Programmes nationaux des Musées nationaux du Canada	11.5	-	11.5
-	Augmentation au titre du Programme d'initiatives culturelles	-	6.0	6.0
SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE CANADIENNE				
-	Radiation des créances comptabilités	-	6.3	6.3
MUSÉES NATIONAUX DU CANADA				
-	Nouveaux locaux	-	17.2	17.2
EMPLOI ET IMMIGRATION				
	Programme de l'Immigration			
-	Coûts de fonctionnement supplémentaires	-	9.3	9.3

Summary of Voted Items (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88

Department	Item	Funds Transferred (\$Millions)	Increased Appropriation Requested (\$Millions)	Total (\$Millions)
ENERGY, MINES & RESOURCES				
-	CEDIP Administrative Requirement	-	9.4	9.4
ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED				
-	Nuclear Power Demonstration decommissioning program	-	8.0	8.0
EXTERNAL AFFAIRS				
-	Summits Management Office	-	21.2	21.2
-	Participation in EXPO 88, Brisbane, Australia	-	5.9	5.9
CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION				
-	Forgiveness of financial claims	-	10.0	10.0
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGCY				
-	Class grant for international institutions and organizations	5.0	-	5.0
FINANCE				
-	Additional Operating Costs	-	10.8	10.8
INDIAN AFFAIRS & NORTHERN DEVELOPMENT				
Indian and Inuit Affairs Program				
-	Implementation of an Act to amend the Indian Act	-	9.7	9.7
-	Indian Child Welfare Agreements	-	5.6	5.6
Transfer Payments to Territorial Gov'ts				
-	Provision of justice services under the Young Offenders Act	-	17.3	17.3
-	Transfer of forest resource program to GNWT	7.1	16.9	24.0

**État récapitulatif des postes votés (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (C). 1987-1988**

Ministère		Fonds transférés (en millions de dollars)	Augmentation du crédit demandée (en millions de dollars)	Total (en millions de dollars)
	Poste			
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES				
-	Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur	-	9.4	9.4
ÉNERGIE ATOMIQUE DU CANADA, LIMITÉE				
-	Programme de déclassement du réacteur nucléaire de démonstration	-	8.0	8.0
AFFAIRES EXTÉRIEURES				
-	Bureau de gestion des sommets	-	21.2	21.2
-	Participation canadienne à Expo 88, Brisbane, Australie	-	5.9	5.9
CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE				
-	Remise d'une avance	-	10.0	10.0
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL				
-	Subvention globale pour organismes et institutions de développement international	5.0	-	5.0
FINANCES				
Politiques financières et économiques				
-	Coûts de fonctionnement supplémentaires	-	10.8	10.8
AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN				
Programme des affaires indiennes et inuit				
-	Mise en oeuvre d'un loi modifiant la Loi sur les indiens	-	9.7	9.7
-	Ententes sur l'aide à l'enfance	-	5.6	5.6
Programme des paiements de transfert aux gouvernements territoriaux				
-	Dépenses relatives aux services requis en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants	-	17.3	17.3

Summary of Voted Items (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1987-88

Department	Item	Funds Transferred (\$Millions)	Increased Appropriation Requested (\$Millions)	Total (\$Millions)
NORTHERN CANADA POWER COMMISSION				
-	Loans for capital expenditures	-	6.7	6.7
HEALTH AND WELFARE				
-	Funding for the National Drug Strategy	1.3	4.6	5.9
-	Increased non-insured health services to registered Indian & Inuits	-	46.5	46.5
-	Olympics 88 National Communications Program	-	7.5	7.5
HOUSE OF COMMONS				
-	Members Annual Allocations	-	6.0	6.0
NATIONAL RESEARCH COUNCIL OF CANADA				
-	Space Station Major Crown Project	-	21.6	21.6
SECRETARY OF STATE				
-	Official languages promotion	-	5.1	5.1
SUPPLY AND SERVICES				
-	Unsolicited Proposals Program (UPP)	-	10.0	10.0
TRANSPORT				
-	Forgiveness of debt and interest - various Crown Corporations	-	1,349.4	1,349.4
-	Payment to Marine Atlantic Inc.	24.4	-	24.4
-	VIA Rail - Operating Requirements	-	111.9	111.9

**État récapitulatif des postes votés (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (C). 1987-1988**

Ministère

Poste	Fonds transférés (en millions de dollars)	Augmentation du crédit demandée (en millions de dollars)	Total (en millions de dollars)
- Transfert du programme des ressources forestières au gouvernement des T.N.-O.	7.1	16.9	24.0
COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN			
- Prêts pour dépenses en capital aux Territoires du Nord-Ouest	-	6.7	6.7
SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL			
- Stratégie nationale sur les drogues	1.3	4.6	5.9
- Augmentation des coûts des services non assurés aux Indiens inscrits et aux Inuit	-	46.5	46.5
- Programmee national de communications pour les Jeux olympiques de 1988	-	7.5	7.5
CHAMBRE DES COMMUNES			
- Allocations annuelles aux députés	-	6.0	6.0
CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES			
- Station spatiale - Grands projet de la Couronne	-	21.6	21.6
SECRÉTARIAT D'ÉTAT			
- Promotion des langues officielles	-	5.1	5.1
APPROVISIONNEMENT ET SERVICES			
- Programme des propositions spontanées	-	10.0	10.0
TRANSPORTS			
- Radiation de dettes et intérêts - Diverses sociétés d'État	-	1,349.4	1,349.4
- Besoins de fonctionnement Marine Atlantic S.C.C.	24.4	-	24.4
- VIA Rail - Besoins de fonctionnement	-	111.9	111.9

STATUTORY ITEMS INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1987-88

Increases (to previous projections)

\$ 350,000,000	Energy	Canadian Exploration and Development Incentive Program
\$ 330,000,000	Fiscal Transfer Payments	Fiscal Equalization
\$ 275,000,000	Public Debt	Public Debt Charges
\$ 93,000,000	Agri-Food	Payments for named commodities under the Agriculture Stabilization Act
\$ 63,000,000	Income Security	Old Age Security Payments
\$ 52,626,084	Northern Canada Power Commission	Write-off certain debts and obligations
\$ 26,400,000	Energy	Canada/Newfoundland Development Fund
\$ 14,500,000	Canada Deposit Insurance Corporation	Loans to the Corporation in accordance with the CDIC Act
\$ 5,000,000	Grains and Oilseeds	Payments in connection with the Prairie Grain Advance Payments Act
\$ 2,500,000	Energy	Canada/Newfoundland Offshore Petroleum Board

Decreases (from previous projections)

\$ 150,000	Fiscal Transfer Payments	Statutory Subsidies
\$ 3,819,000		Youth Allowances Recovery
\$ 5,000,000	Energy	Payments to Nova Scotia
\$ 30,000,00	Agri-Food	Reduced payments under the Crop Insurance Act
\$ 75,000,000	Income Security	Guaranteed Income Supplement payments
\$ 84,000,000		Spouse's Allowances payments

**POSTES LÉGISLATIFS INSCRITS AU
BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (C), 1987-1988**

Augmentation (par rapport aux prévisions)

-	350 000 000 \$	Énergie	Programme canadien d'encouragement à l'exploration
-	330 000 000 \$	Paielements de transfert fiscal	Péréquation fiscale
-	275 000 000 \$	Service de la dette publique	Frais de la dette publique
-	93 000 000 \$	Agro-alimentaire	Paielements denrées agricoles dénommées - Loi stabilisation prix agricoles
-	63 000 000 \$	Sécurité du revenu	Versements de sécurité de la vieillesse
-	52 626 084 \$	Commission énergie du Nord canadien	Radiation de dettes
-	26 400 000 \$	Énergie	Fonds de développement Canada/Terre-Neuve
-	14 500 000 \$	Société d'assurance-dépôts du Canada	Prêts à la Société conformément à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada
-	5 000 000 \$	Céréales et oléagineuses	Paielements supp. - Loi sur les paielements anticipés pour le grain des Prairies
-	2 500 000 \$	Énergie	Office Canada/Terre-Neuve des hydrocarbures

Diminution (par rapport aux prévisions)

-	150 000 \$	Paielements de transfert fiscal	Subventions Législatives
-	3 819 000 \$		Recouvrement ayant trait aux allocations aux jeunes
-	5 000 000 \$	Énergie	Paielements à la Nouvelle-Écosse
-	30 000 00 \$	Agro-alimentaire	Réduction des paielements en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte
-	75 000 000 \$	Sécurité du revenu	Versements du supplément de revenu garanti
-	84 000 000 \$		Versements d'allocations au conjoint

**SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1987-88**

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates	\$110.1 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$114.0 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$122.5 billion

ESTIMATES TABLED TO DATE FOR 1987-88

	<u>TO BE VOTED</u>	<u>STATUTORY</u> (in thousands of dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$37,826,901	\$72,314,176	\$110,141,077
Non-Budgetary	59,184	(128,545)	(69,361)
	<u>\$37,886,085</u>	<u>\$72,185,631</u>	<u>\$110,071,716</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	\$700,000	-	\$700,000
Non-Budgetary	-	-	-
	<u>\$700,000</u>	-	<u>\$700,000</u>
<u>Supplementary Estimates (B)</u>			
Budgetary	\$583,110	-	\$583,110
Non-Budgetary	110,000	-	110,000
	<u>\$693,110</u>	-	<u>\$693,110</u>
<u>Supplementary Estimates (C)</u>			
Budgetary	\$1,871,808	\$ 999,557	\$2,871,365
Non-Budgetary	8,889	14,500	23,389
	<u>\$1,880,697</u>	<u>\$1,014,057</u>	<u>\$2,894,754</u>
<u>TOTAL ESTIMATES TABLES</u>			
Budgetary	\$40,981,819	\$73,313,733	\$114,295,552
Non-Budgetary	178,073	(114,045)	64,028
	<u>\$41,159,892</u>	<u>\$73,199,688</u>	<u>\$114,359,580*</u>

*Details do not add to total due to rounding.

Present Expenditure Framework

Total Budgetary Estimates	\$114.4 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$116.9 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$124.2 billion

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET DES PRÉVISIONS POUR 1987-1988

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal

Prévisions du Budget des dépenses principal	110.1 \$ milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	114.0 \$ milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	122.5 \$ milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1987-1988

	<u>À VOTER</u>	<u>LÉGISLATIF</u> (en milliers de dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	37 826 901 \$	72 314 176 \$	110 141 077 \$
Non-budgétaire	59 184	(128 545)	(69 361)
	<u>37 886 085 \$</u>	<u>72 185 631 \$</u>	<u>110 071 716 \$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaires (A)</u>			
Budgétaire	700 000 \$	-	700 000 \$
Non-budgétaire	-	-	-
	<u>700 000 \$</u>	-	<u>700 000 \$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaires (B)</u>			
Budgétaire	583 110 \$	-	583 110 \$
Non-budgétaire	110 000	-	110 000
	<u>693 110 \$</u>	-	<u>693 110 \$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaires (C)</u>			
Budgétaire	1 871 808 \$	999 557 \$	2 871 365 \$
Non-budgétaire	8 889	14 500	23 389
	<u>1 880 697 \$</u>	<u>1 014 057 \$</u>	<u>2 894 754 \$</u>
<u>BUDGET TOTAL DÉPOSÉ</u>			
Budgétaire	40 981 819 \$	73 313 733 \$	114 295 552 \$
Non-budgétaire	178 073	(114 045)	64 028
	<u>41 159 892 \$</u>	<u>73 199 688 \$</u>	<u>114 359 580*</u>

* En raison de l'arrondissement des données, les totaux indiqués ne correspondent pas à la somme des montants onnés.

Cadre de dépenses actuel

Prévisions budgétaires totales	114.4 \$ milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	116.9 \$ milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	124.2 \$ milliards

HIGHLIGHTS OF SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C) 1987-88

These Supplementary Estimates, totalling \$2.9 billion are the first "regular" Supplementary Estimates for 1987-88. They were preceded by two "special" Supplementary Estimates: Supplementary Estimates (A) 1987-88, tabled on March 2, 1987, totalling \$700 million to fund the Special Grains program previously announced by the government; and, Supplementary Estimates (B) 1987-88, tabled on August 27, 1987, which amounted to \$693 million to fund the recently established Atlantic Canada Opportunities Agency, the Western Diversification Office and to provide additional funds for the Department of Regional Industrial Expansion for requirements which arose subsequent to the tabling of the Main Estimates in March, 1987. These Estimates bring to \$114.3 billion the total budgetary Estimates tabled for 1987-88. It should be noted, however, that \$1.4 billion represents debt forgiveness and write-off included in these Estimates. These debts were included in the provision for valuation in the Public Accounts of previous years. Their forgiveness, therefore, has no impact on the 1987-88 deficit. The Estimates tabled to date are fully consistent with the expenditure framework announced by the Minister of Finance in his June White Paper on Tax Reform.

Major items included in these Estimates are:

- \$1,365.8 million for forgiveness of debt and interest of a number of Crown Corporations.
- \$350 million for *statutory* contributions under the Canadian Exploration and Development Incentive Program.
- \$330 million for *statutory* payments related to fiscal equalization.
- \$275 million for *statutory* expenditures for public debt charges, bringing total Estimates of public debt payments to date for 1987-88 to \$28,475 million.
- \$111.9 million in payments to VIA Rail Canada Inc., for operating requirements.
- \$93 million in *statutory* payments for named commodities under the Agricultural Stabilization Act.
- \$84 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for Spouse's Allowance Payments.
- \$75 million reduction in forecast of *statutory* expenditures for Guaranteed Income Supplement Payments.
- \$63 million *statutory* expenditures for Old Age Security Payments.

POINT SAILLANTS DU BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1987-1988

Ce budget supplémentaire, qui s'élève à 2,9 milliards de dollars, est le premier budget supplémentaire «ordinaire» de 1987-1988. Il a été précédé par deux budgets supplémentaires «spéciaux»: le Budget supplémentaire (A) de 1987-1988 déposé le 2 mars 1987, qui totalise 700 millions de dollars, en vue de financer le Programme spécial canadien pour les gains précédemment annoncé par le gouvernement; et le Budget supplémentaire (B) de 1987-1988 déposé le 27 août 1987, qui totalise 693 millions de dollars, en vue de financer l'Agence des perspectives de l'Atlantique récemment créée et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et d'offrir des fonds supplémentaires au ministère de l'Expansion industrielle régionale pour répondre à des besoins qui ont résulté du dépôt du Budget des dépenses principal en mars 1987. Ce budget porte à 114,3 milliards de dollars les prévisions budgétaires totales déposées pour 1987-1988. Il faut toutefois noter que 1,4 milliard de dollars représentent des remises et des radiations de dettes comprises dans ce budget. Ces dettes ont été incluses dans la provision pour évaluation dans les Comptes publics des années précédentes. Leur remise n'aura donc aucune incidence sur le déficit de 1987-1988. Les budgets déposés à ce jour sont en tous points conformes au cadre des dépenses annoncé en juin par le ministre des Finances dans son Livre blanc sur la réforme fiscale.

Voici les principaux postes inscrits dans ce budget supplémentaire:

- 1 365,8 millions de dollars pour la remise des dettes et des intérêts d'un certain nombre de sociétés d'État.
- 350 millions de dollars pour des contributions *législatives* en vertu du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur.
- 330 millions de dollars pour des paiements *législatifs* ayant trait à la péréquation fiscale.
- 275 millions de dollars de dépenses *législatives* pour les frais afférents à la dette publique, ce qui porte à 28 475 millions de dollars les prévisions totales relatives aux versements sur la dette pour 1987-1988.
- 111,9 millions de dollars en paiements à Via Rail Canada Inc. pour des besoins de fonctionnement.
- 93 millions de dollars en paiements *législatifs* pour des marchandises citées en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.
- Réduction de 84 millions de dollars des dépenses *législatives* prévues à l'égard de l'allocation de conjoint.
- Réduction de 75 millions de dollars des dépenses *législatives* prévues à l'égard du supplément de revenu garanti.
- Dépenses *législatives* de 63 millions de dollars pour la Sécurité de la vieillesse.

- \$52.6 million for a *statutory* write-off of previous loans to the Yukon Territory in accordance with the Yukon Assets Disposal Authorization Act.
- \$46.5 million increased expenditures for non-insured health services to registered Indians and Inuit.

We have provided detailed listings of all statutory items included in these Estimates as well as major (greater than \$5M) voted items.

There are three additional points that might be of interest:

(a) These Supplementary Estimates contain, 17 one dollar Votes of which 16 are entirely financial in nature in that they seek authority to transfer funds between Votes or to establish or adjust grants within a Vote. In each of these cases an explanation of the new requirement and an indication of the source of funds is provided in the Supplementary Estimates. The remaining Vote seeks specific authorities, consistent with enabling legislation and the Speaker's rulings on legislating in the Estimates. A detailed listing of these Votes along with additional explanations has been provided to members.

(b) Supplementary Estimates have traditionally informed Parliament of the person-year requirements associated with the items included. These Supplementary Estimates contain 566 person-years for 1987-88. The Treasury Board will ensure that person-years included in Supplementary Estimates throughout this year are offset by a lapse of person-year authorities elsewhere in government. These additional person-years will not jeopardize the government's plan to reduce the size of the public service. As previously announced, the total Treasury Board controlled person-years as set out each year in the Main Estimates were reduced by approximately two percent in 1986-87, and 1.3 percent in 1987-88 (as identified in the 1987-88 Main Estimates). Further reductions over the next three years will bring the total person-year reductions to 15,000 by 1990-91.

(c) Committee members have expressed interest in items in Supplementary Estimates which materially differ from information provided in the Part III of the Estimates. In past appearances we have identified such items for the Committee. Our review of Supplementary Estimates "C" 1987-88 revealed:

Indian Affairs and Northern Development

- Resource Development Impact Program. \$1 million to extend the program for one year, to allow an analysis of the merits of long term renewal. Part III indicated the program's termination on March 31, 1987.

- Radiation *législative* de 52,6 millions de dollars de prêts précédemment consentis au territoire du Yukon conformément à la Loi sur la disposition des biens du Yukon.

- Augmentation de 46,5 millions de dollars des dépenses pour les services de santé non assurés offerts aux Indiens et Inuits inscrits.

Des listes détaillées ont été dressées de tous les postes législatifs inscrits dans ce budget supplémentaire ainsi que des principaux (de plus de 5 millions de dollars) postes votés.

Trois autres points méritent d'être soulignés:

a) Ce budget supplémentaire renferme 17 crédits de \$1, dont 16 sont de nature essentiellement financière puisqu'ils servent à demander l'autorisation de transférer des fonds entre crédits ou encore d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un crédit. Dans chacun de ces cas, une explication du besoin nouveau et une indication de la source de financement sont fournies. Les autres crédits demandent des autorisations spécifiques, conformes à des lois habilitantes et aux décisions du président de la Chambre concernant les mesures législatives dans le cadre du Budget des dépenses. La liste détaillée des crédits, accompagnée de plus amples explications, a été fournie aux membres.

b) Le Budget des dépenses supplémentaire indique habituellement au Parlement les besoins en années-personnes associés aux postes qu'il contient. Ce budget supplémentaire fait état de 566 années-personnes pour 1987-1988. Le Conseil du Trésor fera en sorte que les années-personnes énumérées au cours de l'année dans les budgets supplémentaires soient compensées par l'annulation d'un nombre correspondant d'années-personnes autorisées dans d'autres secteurs du gouvernement. Ces années-personnes supplémentaires ne compromettront pas les plans du gouvernement visant à réduire la taille de la fonction publique. Comme il a été annoncé antérieurement, le nombre total d'années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor, et qui figure chaque année dans le Budget des dépenses principal, a diminué d'environ 2 p. 100 en 1986-1987, et de 1,3 p. 100 en 1987-1988 (comme il a été précisé dans le Budget principal de 1987-1988). D'autres réductions au cours des trois prochaines années porteront à 15,000 la réduction totale du nombre d'années-personnes d'ici 1990-1991.

c) Les membres du Comité s'intéressent particulièrement aux postes des budgets supplémentaires qui diffèrent sensiblement des renseignements consignés dans la Partie III du Budget des dépenses. Lors de nos comparutions antérieures, nous avons signalé ces postes au Comité. Notre examen du Budget des dépenses supplémentaire (C) de 1987-1988 a révélé le point suivant:

Affaires indiennes et du Nord

- Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources. Un million de dollars destinés à proroger d'un an le programme afin de permettre une analyse des avantages que présente un renouvellement à long terme. La Partie III indique que le programme prend fin le 31 mars 1987.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 26, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Order. This is the first meeting of the committee to examine Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1988. Senator Phillips is with us today substituting for Senator Bazin who could not be present today. From the Treasury Board we have with us Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch. Perhaps, Mr. Darling, you will introduce your colleague. I understand that you have an opening statement.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. I would like to introduce Mr. Brent DiBartolo, who is the Group Chief in the Estimates Division of the Program Branch. He is familiar with the detail of the Supplementary Estimates.

I have an opening statement which I believe has been circulated to honourable senators. I could read it or, in the interests of time, mention the highlights. Perhaps I should mention the highlights and honourable senators can then go back on some of the key points.

Briefly these Supplementary Estimates total \$2.9 billion and represent the first "regular" Supplementary Estimates for the current fiscal year. We previously tabled two "special" Supplementary Estimates, the first on March 2, 1987, to provide \$700 million of additional funding for the Special Grains Program, and a second on August 27, 1987, to provide \$693 million to fund the recently established Atlantic Canada Opportunities Agency, the Western Diversification Office, and to provide additional funds for the Department of Regional Industrial Expansion.

The Estimates which have been tabled to date, including these Supplementary Estimates, total \$114.3 billion. However, in today's Supplementary Estimates \$1.4 billion represents debt forgiveness and write-off, the cost of which has been reserved against in earlier years Public Accounts and are not therefore a charge against this year's fiscal framework. Setting aside the forgiveness of Estimates account, the expenditures represented by this set of Estimates in the current fiscal year is \$112.9 billion, and the amount indicated is well within the fiscal plan that was established by the Minister of Finance and subsequently amended when he tabled his June white paper.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses supplémentaire (C) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. C'est la première fois que notre comité examine le Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988. Le sénateur Phillips remplace aujourd'hui le sénateur Bazin qui avait d'autres engagements. Nous recevons, du Conseil du Trésor, M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes. Monsieur, peut-être pourriez-vous nous présenter votre collègue. Je crois savoir que vous avez une déclaration liminaire à faire.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Je vous remercie, monsieur le président. Permettez-moi de vous présenter M. Brent DiBartolo, chef de groupe à la division des prévisions budgétaires de la Direction des programmes. Il connaît le Budget des dépenses supplémentaire par cœur.

Je voudrais faire une déclaration liminaire dont les honorables sénateurs ont déjà reçu le texte. Je pourrais vous la lire ou, pour gagner du temps, n'en aborder que les principaux points. Peut-être serait-il préférable que je procède ainsi; les honorables sénateurs pourraient ensuite se reporter au texte pour en savoir plus long sur chacun.

En bref, ce budget supplémentaire, qui s'élève à 2,9 milliards de dollars, est le premier budget supplémentaire «ordinaire» de 1987-1988. Il a été précédé par deux budgets supplémentaires «spéciaux»: le Budget supplémentaire (A) de 1987-1988 déposé le 2 mars 1987, qui totalise 700 millions de dollars, en vue de financer le Programme spécial canadien pour les grains précédemment annoncé par le gouvernement; et le Budget supplémentaire (B) de 1987-1988 déposé le 27 août 1987, qui totalise 693 millions de dollars, en vue de financer l'Agence des perspectives de l'Atlantique récemment créée et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et d'offrir des fonds supplémentaires au ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Les prévisions budgétaires totales déposées pour l'exercice financier 1987-1988 s'établissent à 114,3 milliards de dollars. Il faut cependant noter que ce chiffre tient compte de 1,4 milliard de dollars en remises et radiations de dettes qui ont été incluses dans la provision pour évaluation dans les Comptes publics des années précédentes et qui n'auront aucune incidence sur le déficit de 1987-1988. Compte tenu de ces remises, les divers budgets déposés à ce jour s'établissent globalement à 112,9 milliards de dollars et sont bien en-deçà des dépenses prévues dans le plan fiscal déposé par le ministre des Finances et amendé par la suite lors du dépôt du Livre blanc, en juin dernier.

[Text]

Major items in the Estimates, apart from the forgiveness of debt, include a number of statutory payments. They include \$350 million for the Canadian Exploration and Development Incentive Program; \$330 million additional for fiscal equalization payments; \$275 million additional for increased public debt charges; \$93 million for Agricultural Stabilization Act payments for named commodities; \$84 million for Spouse's Allowance payments increases. The Spouse's Allowance is a reduction, as is the \$75 million for the Guaranteed Income Supplement payments.

There is an increase of \$63 million in the Supplementary Estimates predicted for payments under the Old Age Security program. Finally there is an additional statutory write-off of a loan amounting to \$52.6 million for the Yukon Territory in accordance with the Yukon Assets Disposal Authorization Act. That particular write-off is a charge against this year's fiscal framework, because it is being provided for only in the current fiscal year.

Other major spending programs in these Estimates include \$111.9 million for VIA Rail, which is to be appropriated, and \$46.5 million for increased expenditures for non-insured health services to registered Indians and Inuit.

There has been circulated to the committee members a more detailed list of all of the appropriations over \$5 million.

I would now highlight three other points which in the past have been of interest to the committee. First, these Estimates contain 17 \$1 vote items, of which 16 are entirely financial in nature and seek authority to transfer funds between votes or to establish or adjust a grant within an existing vote. The remaining vote seeks specific authorities to amend legislation that has been previously provided for through an Appropriation Act. I will comment on that in a moment.

Included in these Supplementary Estimates there is also provision for 556 additional person-years in the current fiscal year. The Treasury Board undertakes to ensure that the person-years that are included in Supplementary Estimates are offset by a lapse of equivalent person-years in other parts of the government; so that the level indicated does not represent an increase in the size of the Public Service. In fact, as honourable senators are aware, the government has undertaken to reduce the size of the Public Service by 15,000 person-years by 1991, and the provision of additional person-years in this Supplementary Estimate in no way affects that target, which as of today's date continues to be on track with respect to the government's objectives.

The specific legislative authority that is being provided for through a \$1 item is related to a specific vote in the Department of Indian Affairs, to increase the ceilings on the guaranteed loan provisions available to native peoples for both business development and housing. We could go into a more detailed discussion of that if it is the wish of honourable senators.

[Traduction]

Abstraction faite des remises de dettes, les principaux postes inscrits aux budgets supplémentaires incluent un certain nombre de paiements législatifs, dont 350 millions de dollars pour le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur, 330 millions de dollars de plus pour la péréquation fiscale, 275 millions de dollars de plus au titre de l'augmentation des frais de la dette publique, 93 millions de dollars pour les marchandises citées en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, une réduction de 84 millions de dollars à l'égard de l'allocation de conjoint. Il y a, cette année, une réduction à l'égard de l'allocation de conjoint et du Supplément de revenu garanti.

Le budget supplémentaire prévoit une augmentation de 63 millions de dollars des paiements au titre de la Sécurité de la vieillesse. Enfin, il comporte une radiation législative de prêts de 52,6 millions de dollars précédemment consentis aux Territoires du Yukon aux termes de la Loi sur la disposition des biens du Yukon. Cette radiation est imputée sur le programme financier de cette année parce qu'il s'agit d'une mesure unique.

Le budget supplémentaire prévoit d'autres dépenses importantes, dont 111,9 millions de dollars en paiements à VIA Rail Canada—il s'agit de crédits qui devront être affectés—et 46,5 millions de dollars au titre de l'augmentation des dépenses pour les services de santé non assurés offerts aux Indiens inscrits et aux Inuit.

Les sénateurs ont reçu une liste plus détaillée de tous les crédits affectés excédant 5 millions de dollars.

Je voudrais maintenant parler de trois autres points dont votre comité s'est préoccupé par le passé. Premièrement, le budget supplémentaire renferme 17 crédits de 1 \$, dont 16 sont de nature essentiellement financière puisqu'ils servent à demander l'autorisation de transférer des fonds entre crédits ou encore d'établir ou de rajuster des subventions à l'intérieur d'un crédit. Les autres crédits demandent des autorisations spécifiques visant à modifier des lois de crédits antérieures. Je vais y revenir tout à l'heure.

Le budget supplémentaire fait état de 556 années-personnes supplémentaires pour l'exercice financier 1987-1988. Le Conseil du Trésor fera en sorte que les années-personnes prévues aux budgets supplémentaires soient compensées par l'annulation d'un nombre équivalent d'années-personnes dans d'autres secteurs du gouvernement de manière à ne pas entraîner une augmentation de la taille de la fonction publique. Comme les honorables sénateurs le savent, le gouvernement s'est engagé à réduire la taille de la fonction publique de 15 000 années-personnes d'ici 1991 et celles qui sont prévues au budget supplémentaire de cette année ne compromettront pas l'atteinte de cet objectif; à ce jour, les réductions de personnel sont conformes aux objectifs du gouvernement.

L'autorisation législative qui est accordée au moyen d'un de ces crédits de 1 \$ est liée à un certain crédit du ministère des Affaires indiennes, lequel vise à augmenter les plafonds prévus pour les prêts garantis mis à la disposition des autochtones aux fins du développement d'entreprises et du logement. Si les honorables sénateurs le désirent, nous pourrions approfondir la question tout à l'heure.

[Text]

Briefly what we are doing is increasing the lending ceiling of loans that may be outstanding under those two programs. The primary reason for that increase is that the way the original Appropriation Act was worded, it represents a gross crediting of loans to the authority established by the appropriations. It is not a net authority. So that as we get loan repayments, that does not increase the level of commitment authority that remains within the vote. Once you have made a commitment of funds against the authority, it is a utilization of that authority. So if you want to keep making commitments, we have to keep increasing the expenditure ceiling in the vote.

It is different than a normal revolving fund concept, where as long as you do not exceed a gross outstanding amount you can keep making new commitments related to the level of repayments that are coming into the account. In that particular vote, that authority does not work that way. It is for that reason that we have had to seek an increase in the expenditure ceiling.

Finally the committee in the past has asked whether there are items in the Supplementary Estimates which materially differ from information that is provided in part III of the Estimates. In this set of Supplementary Estimates there is one particular request for appropriation for the Resource Development Impact Program in the Department of Indian Affairs and Northern Development. In Part III of the 1987-88 Estimates that were tabled, it was indicated that the program was terminating at the end of the last fiscal year. However, we are seeking a \$1 million appropriation to extend the program for one year, primarily to allow an analysis of the merits of the program and to determine whether it should be renewed on a long-term basis.

Mr. Chairman, that completes my opening remarks.

Senator Doody: Mr. Chairman, I notice, first, that there is the regular Supplementary Estimates and then two "special" Supplementary Estimates. I have never seen a differentiation like this before. Is there a reason for it? Are we to believe that there will be three "regular" Supplementary Estimates and two "special" Supplementary Estimates?

Mr. Darling: The significance is that there are three supply periods in the fiscal year. The first supply period is on June 30 when the government seeks approval for its Main Estimate appropriations. The first supplemental supply period begins on December 10 when the government then seeks approval on any outstanding Supplementary Estimates to that date. The third supply period is toward the end of March when the government seeks approval for any further Supplementary Estimates tabled between January and March. So the word "regular" should be interpreted to apply to the period in which Parliament is asked to approve the supplemental Estimates. The Appropriation Act will only be called forward at the end of the first regular supplemental supply period.

[Traduction]

En quelques mots, nous avons augmenté le plafond prévu pour les prêts qui seront peut-être consentis dans le cadre de ces deux programmes. Si nous avons procédé à cette augmentation, c'est surtout parce que de la façon dont la loi de crédit pertinente est libellée, elle représente un octroi brut de prêts imputés sur le crédit établi par les autorisations législatives. Cette autorisation n'est pas nette, de telle sorte que les remboursements ne sont pas à valoir sur le crédit. Une fois qu'on a engagé une partie des fonds de ce crédit, il est utilisé. Par conséquent, pour honorer nos engagements, nous sommes obligés d'augmenter constamment le plafond des dépenses autorisées par ce crédit.

Ce n'est pas comme avec les fonds renouvelables habituels; dans ces cas-là, du moment qu'on n'excède pas un certain encours brut, on peut continuer de consentir des prêts dans la mesure permise par les remboursements qui sont reversés au compte. Dans le cas qui nous occupe, le crédit n'est pas utilisé de cette façon. C'est pour cette raison que nous avons dû demander l'autorisation de hausser le plafond des dépenses.

Enfin, les membres du comité ont déjà demandé par le passé si certains postes des budgets supplémentaires diffèrent sensiblement des renseignements consignés dans la Partie III du Budget des dépenses. Dans les budgets supplémentaires que nous examinons, des crédits ont été demandés au titre du Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources du ministère des Affaires indiennes et du Nord. À la partie III du Budget des dépenses de 1987-1988, on voit que le programme prenait fin avec la dernière année financière. Cependant, nous demandons des crédits de 1 million de dollars pour prolonger le programme d'un an afin, surtout, de permettre une analyse des avantages du programme et de déterminer s'il devrait être renouvelé à long terme.

Monsieur le président, cela met fin à ma déclaration liminaire.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je remarque, premièrement, que deux budgets supplémentaires «spéciaux» s'ajoutent au Budget des dépenses supplémentaires ordinaires. Je n'ai jamais vu cela jusqu'à maintenant. Y a-t-il une raison à cela? Est-ce à dire qu'il y aura trois Budgets des dépenses supplémentaires «ordinaires» et deux Budgets des dépenses supplémentaires «spéciaux»?

M. Darling: Cela signifie qu'il y a au cours d'un exercice financier trois créneaux au cours desquels on peut demander des crédits. Le premier est le 30 juin, lorsque le gouvernement demande à la Chambre d'approuver le Budget des dépenses principal. Le premier créneau au cours duquel on peut présenter un budget supplémentaire débute le 10 décembre; le gouvernement peut alors demander au Parlement d'approuver les dépenses supplémentaires qui se sont accumulées jusque là et qui ne figuraient pas au budget principal. Le troisième créneau arrive vers la fin du mois de mars, lorsque le gouvernement demande au Parlement d'approuver tout budget supplémentaire déposé entre janvier et mars. Donc, le terme «ordinaire» ne devrait s'appliquer qu'au créneau au cours duquel le gouvernement demande au Parlement d'approuver les budgets supplémentaires. La loi de crédit ne sera présentée qu'à la fin

[Text]

Senator Doody: So a special program such as the Special Grains Program would fall into the "special" Supplementary Estimates?

Mr. Darling: That is correct. You will recall that we actually tabled that particular Supplementary Estimate in the supply period of the previous fiscal year during the January-to-March period. The purpose was to seek authority for approval in the March supply period instead of waiting until the June supply period.

Senator Doody: Is that Special Grains Program now finished? Have all the payments been made?

Mr. Darling: All of the payments authorized by that particular appropriation have been made. The payments were completed toward the end of May of last year.

Senator Doody: Those payments constituted about two-thirds of the program, and there are other payments from a subsequent vote to be made, are there not?

Mr. Darling: The other one-third was appropriated in December of the previous year and disbursed prior to March 31 of this year.

Senator Doody: As you pointed out, the major portion of these Supplementary Estimates is the forgiveness of debt of crown corporations such as the St. Lawrence Seaway Corporation and the Marine Atlantic Corporation. Is this not an ongoing event in that the various crown corporations pile up debt and then that debt is forgiven? For example, this is not the first time the Estimates have mentioned the St. Lawrence Seaway Corporation.

Mr. Darling: That is correct. However, the government established a policy, effective April 1, 1981, which provided that they would not advance further loans or investments to crown corporations unless there was reasonable expectation of repayment. Since that date, if a crown corporation has been operating in a deficit position, and is expected to continue in a deficit position, the government has appropriated grants or, if you like, made cash appropriations for the corporation's financial requirements. They have not advanced such corporations loans.

Senator Doody: Are you telling me that all these amounts relate to prior 1981?

Mr. Darling: All of them, with the exception of Marine Atlantic were reserved against in the 1979-80 Public Accounts.

Senator Phillips: Have the accounts increased because of the accrual of interest, or were they left without any interest being charged?

Mr. Darling: They were left without any interest being charged. In the wording of the vote, there is provision also to forgive any accrued interest that might have been incurred on the outstanding loans. However, we have not created a sepa-

[Traduction]

de la première période au cours de laquelle le gouvernement demande l'approbation des crédits supplémentaires.

Le sénateur Doody: Ainsi, un programme spécial comme le Programme spécial canadien pour les grains ne serait mentionné que dans le budget supplémentaire «spécial», n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact. Vous vous souviendrez qu'en fait, nous avons déposé ce budget supplémentaire entre janvier et mars, au cours de l'exercice financier précédent. Nous avons agi ainsi pour pouvoir demander au Parlement d'approuver ce budget pendant la période d'examen des crédits de mars et éviter ainsi de devoir attendre celle de juin.

Le sénateur Doody: Le Programme spécial canadien pour les grains a-t-il pris fin? Les paiements ont-ils tous été faits?

M. Darling: Tous les paiements autorisés par ce crédit ont été effectués. Le dernier a été fait à la fin du mois de mai, l'an dernier.

Le sénateur Doody: Ces paiements constituaient près des deux tiers du budget du programme et il reste d'autres paiements à faire au moyen de crédits accordés ultérieurement, n'est-ce pas?

M. Darling: Cet autre tiers a été approuvé en décembre de l'année dernière et les paiements ont été effectués avant le 31 mars de cette année.

Le sénateur Doody: Comme vous l'avez souligné, la majeure partie de ce budget supplémentaire consiste en la radiation de dettes de sociétés de la Couronne, notamment l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et Marine Atlantic S.C.C. N'est-ce pas là la façon courante de procéder, c'est-à-dire radier les dettes accumulées par les sociétés de la Couronne? Par exemple, ce n'est pas la première fois qu'on radie une dette de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent dans le budget des dépenses.

M. Darling: C'est exact. Cependant, le gouvernement a décidé, le 1^{er} avril 1981, de ne plus consentir de prêts ou de crédits aux sociétés de la Couronne à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'il serait remboursé. Depuis, lorsqu'une société de la Couronne accuse un déficit et qu'il est permis de croire qu'elle ne réussira pas à l'éponger, le gouvernement lui accorde des subventions ou, si vous préférez, affecte des crédits correspondant à ses besoins financiers. Il n'accorde plus de prêts.

Le sénateur Doody: Êtes-vous en train de nous dire que toutes ces sommes constituent des déficits antérieurs à 1981?

M. Darling: À l'exception de celle qui vise Marine Atlantique S.C.C., toutes ces sommes sont des déficits inscrits dans les Comptes publics de 1979-1980 et reportés.

Le sénateur Phillips: Les comptes ont-ils augmenté à cause de l'accumulation des intérêts?

M. Darling: Aucun intérêt n'a été calculé. D'après le libellé du crédit, il tient également compte de la radiation de tout intérêt accumulé sur ces prêts impayés. Cependant, nous n'avons pas créé de compte distinct au titre des arriérés d'inté-

[Text]

rate account for interest in arrears with respect to these corporations in the Accounts of Canada. So there is no need to write off the interest in arrears, but there is a need to seek specific forgiveness of interest outstanding.

Senator Phillips: How were these amounts previously shown in the Public Accounts? Were they shown as accounts receivable or assets?

Mr. Darling: They were shown specifically as assets of the government and appeared on the balance sheets of the various corporations, either as equity investments or as loans outstanding on which the corporations would have to make repayment. The amount has already been reserved on the government's balance sheet, so there is no impact, if you like, on the net debt position of the Government of Canada by this action. This appropriation will allow each of the crown corporations to clean those items out of their balance sheets and reflect a smaller level of government investment in the corporation.

Senator Doody: Why do you have this two-phase operation? Why do you make an allowance for evaluation one year and formally write it down later on?

Mr. Darling: When we make an allowance for evaluation, we are making a judgment that we may not be able to collect the debt. We do not, however, cease trying to collect that debt. Only if a subsequent decision is taken that the debt is not collectable and should be written off do we come to Parliament to seek authority to write off the debt. Parliament must, under the Financial Administration Act, authorize us to forgive or write off a debt.

The Chairman: How long does it usually take to erase a debt once you have made the allowance? Is there a standard, or does it depend on the particular crown corporation involved?

Mr. Darling: It depends on the circumstances of the company, on the circumstances of the individual and, in some cases, on policy decisions of the government. These loans, for example, which were reserved against in 1979-80 had actually been identified several years earlier as loans that would probably not be collectable. The St. Lawrence Seaway Corporation is a good example. It was clear that the capitalization of the seaway would never be realized in the lifetime of the seaway's operation. There is no specific time frame.

A good example in this regard is the write off that is to be charged against this fiscal year, the Yukon assets write off. This write off arose as a result of the decision of the government to sell part of the Northern Canada Power Corporation to the Government of the Yukon Territories. In the course of all the financial transactions relating to that transfer of ownership there was an outstanding excess value, if you like, that could not be realized in real terms related to the assets that were being transferred to the Yukon Government. That write off is occurring the year after the government made the decision to dispose of the asset. Things vary because, as with any business enterprise, you make allowance for bad debts, but you continue to try to collect those debts until it is obvious that you cannot.

[Traduction]

rêts à l'égard de ces sociétés dans les Comptes du Canada. Nous ne demandons pas de radier des arriérés d'intérêts, mais les intérêts ultérieurement exigibles.

Le sénateur Phillips: Comment ces sommes étaient-elles portées aux comptes publics auparavant? Figuraient-elles au chapitre des comptes débiteurs ou à celui de l'actif?

M. Darling: Elles étaient portées à l'actif du gouvernement et figuraient dans le bilan des sociétés concernées, soit comme investissements en valeurs mobilières à revenu variable, soit comme prêts à rembourser. La somme a déjà été réservée sur le bilan du gouvernement, ce qui fait que cette mesure n'aura aucune répercussion, si je puis m'exprimer ainsi, sur sa dette nette. Ce crédit permettra à toutes ces sociétés de la Couronne de radier ces postes de leurs bilans respectifs et traduit une baisse des sommes que le gouvernement leur affecte.

Le sénateur Doody: Pourquoi procédez-vous en deux étapes? Pourquoi prévoyez-vous une provision pour évaluation une année donnée et la radiez-vous par la suite?

M. Darling: Lorsque nous prévoyons une provision pour évaluation, c'est que nous estimons qu'il nous sera peut-être impossible de recouvrer la somme. Nous n'y renonçons cependant pas. Nous ne demandons au Parlement de radier la dette que lorsque nous nous rendons compte que nous ne pourrions pas la recouvrer et qu'elle devrait être radiée. Aux termes de la Loi sur l'administration financière, le Parlement ne peut refuser de nous y autoriser.

Le président: Une fois que vous avez prévu une provision pour évaluation, combien de temps vous faut-il habituellement pour décider de radier la dette? Y a-t-il une norme ou cela dépend-il de chaque société?

M. Darling: Cela dépend de la situation financière de la société, des circonstances particulières à chaque cas et, parfois, des décisions de principe du gouvernement. Par exemple, les prêts qui ont été reportés en 1979-1980 étaient déjà considérés depuis plusieurs années comme des prêts vraisemblablement impossibles à recouvrer. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent en est un bon exemple. Il était évident qu'elle ne serait jamais plus en mesure d'éponger son déficit. Il n'y a pas d'échéance universelle.

La radiation des prêts consentis au Yukon, qui est prévue pour l'exercice financier 1987-1988, est un autre bon exemple. Cette mesure a été prise lorsque le gouvernement a décidé de vendre une partie de la Commission d'énergie du Nord canadien au gouvernement du territoire du Yukon. Au cours des opérations financières relatives à cette cession, il est apparu que les biens cédés valaient plus que ce que le gouvernement du Yukon était capable de payer. La radiation est donc accordée un an après que le gouvernement ait pris la décision de vendre les biens en question. Cela varie d'un cas à l'autre parce que comme toute entreprise commerciale, le gouvernement prévoit une provision pour créances irrécouvrables, mais il essaie quand même de les recouvrer tant qu'il n'est pas évident que ce sera impossible.

[Text]

The Chairman: Do we proceed in the same manner with regard to debt owed by other nations. For example, both at the Conference of Francophone Nations and at the Commonwealth Conference debts of certain countries were erased. How do we go about erasing these debts?

Mr. Darling: Mr. Chairman, debts to sovereign governments fall into different categories. As you know, the Auditor General has raised an issue with the government as to whether we should be reserving against loans that are outstanding to sovereign governments. That continues to be a matter of discussion between the government, the Auditor General and the Public Accounts Committee, and there are studies underway with respect to that.

Briefly, we have not created any reserves for debts to sovereign countries. However, since the 1986/87 Main Estimates we have ceased making new loans to sovereign countries where we have an expectation that they might have difficulty repaying these loans. Therefore you no longer see in the appropriations of the Canadian International Development Agency a request for loans or advances to developing countries. All you see are requests for grants to developing countries. So that the government has ceased to make new loans where there is a questionable repayability factor with respect to a loan, were it to be advanced.

In the case of the loans covered by the announcement of forgiveness at the Francophone Summit and at the Commonwealth Summit this year by the government, I would anticipate that we will have an item in final Supplementary Estimates to allow those loans to be written off the accounts of the government. At the moment they have not been reserved against, but they do not represent an expenditure against the fiscal framework, because they were an expenditure in the year in which they were advanced. What we have to do is rectify the accounting of them in the balance sheet of the Government of Canada.

The Chairman: That situation has arisen because there was no allowance provided for these bad debts, as you did in the case of the crown corporations?

Mr. Darling: That is correct. We have made no provision for those write-offs. However, if I may add, Mr. DiBartolo has pointed out that we will probably have to have the government seek a specific statute to write off those particular loans.

Senator Cogger: Surely you are not really talking about bad debts here; you are really talking about the conversion of a loan into a grant.

Mr. Darling: Yes, or the forgiveness of a loan; that is right. The loans were not in default and therefore in that sense, they were not bad debts.

Senator Doody: However, that is not quite the same situation as prevails with the crown corporation loans here.

Mr. Darling: That is correct. We were not receiving interest on these loans and there was no probability that we would.

Senator Cogger: Those were in default?

[Traduction]

Le président: Procédez-vous de la même façon lorsqu'il s'agit de prêts consentis à d'autres pays? Par exemple, le gouvernement a effacé la dette de certains pays, tant à la Conférence des pays francophones qu'à la Conférence des pays du Commonwealth. Comment procédez-vous pour radier ces dettes?

M. Darling: Monsieur le président, les dettes des pays souverains entrent dans des catégories différentes. Comme vous le savez, le Vérificateur général a demandé au gouvernement s'il ne faudrait pas réserver de l'argent pour les prêts impayés des gouvernements souverains. La question fait toujours l'objet de discussions entre le gouvernement, le Vérificateur général et le Comité des comptes publics, et des études sont en cours à ce sujet.

Bref, aucune somme n'a été mise de côté pour les dettes des pays souverains. Toutefois, depuis le Budget des dépenses principal de 1986-1987, nous avons cessé de consentir de nouveaux prêts aux pays souverains qui pourraient avoir de la difficulté à les rembourser. C'est pourquoi aucune demande de prêts ou d'avances à des pays en développement ne figure parmi les crédits de l'Agence canadienne de développement international. Seules des demandes de subventions à ces pays lui sont présentées. Le gouvernement a donc cessé de consentir de nouveaux prêts dans les cas où il s'attendait à ce que le remboursement pose un problème.

Quant aux prêts dont le gouvernement a annoncé cette année la remise au Sommet francophone et au Sommet du Commonwealth, je m'attends à ce que le Budget des dépenses supplémentaire renferme un poste qui permettrait qu'ils soient radiés des comptes du gouvernement. À l'heure actuelle, aucune provision n'a été effectuée, mais ces prêts ne représentent pas une dépense puisque celle-ci a été engagée l'année où ils ont été consentis. Il nous faut donc apporter une correction en ce sens au bilan du gouvernement du Canada.

Le président: Il n'y a donc pas eu provision pour créances irrécouvrables comme dans le cas des sociétés de l'État, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact. Nous n'avons mis aucune somme de côté pour ces radiations. Toutefois, je me permettrai d'ajouter que M. DiBartolo a signalé qu'il nous faudra probablement demander au gouvernement d'adopter une loi précise portant radiation de ces prêts particuliers.

Le sénateur Cogger: Il n'est sûrement pas question ici de créances douteuses, mais bien de la conversion d'un prêt en subvention.

M. Darling: Oui, de remise de prêt; c'est exact. Les prêts n'étaient pas en souffrance et, en ce sens, il ne s'agissait donc pas de dettes irrécouvrables.

Le sénateur Doody: Toutefois, ce n'est pas tout à fait la même situation que dans le cas des prêts aux sociétés d'État.

M. Darling: C'est vrai. Nous ne touchions aucun intérêt sur ces prêts et n'en aurions probablement jamais touché.

Le sénateur Cogger: Ils étaient donc en souffrance?

[Text]

Senator Doody: Technically they were in default for some time. Tell me, sir, has it ever happened that, having identified or evaluated a loan as probably being unrecoverable, you have ever recovered such a loan?

Mr. Darling: I do not know the detailed answer to that, senator.

Senator Doody: If I were the manager of such a corporation I would take some comfort in having discovered that you had made an allowance evaluation, even though you do not formally remove the debt from the books for some time. In this case it was from 1979/80 up to 1987. Once having made that evaluation, I fail to see why you do not go ahead and cancel the debt; why you still keep the books cluttered up with \$625 million for seven or eight years, in the case of the St. Lawrence Seaway. The company obviously feels that it is well on the way to forgiveness. That is why I ask: Has there ever been an example where, having made that evaluation, you suddenly find, to your delight, that the corporation then comes forward and pays?

Mr. Darling: Although I do not have the Public Accounts with me, it is my recollection that we actually have a total reserve for valuation of loans and debts outstanding of something in the order of \$5 billion.

Senator Doody: Do you identify each specific debt?

Mr. Darling: No, we do not in Public Accounts identify anything more than \$5 billion, partly for the reason you have just stated, that we do not wish to indicate to anyone who owes money to the government that the government is prepared to forget about it. Therefore we do not identify specific accounts.

Senator Doody: Therefore the first inkling, for instance, that the St. Lawrence Seaway Authority would have had that their debt would be forgiven is now and not in 1978/79 when you made that valuation?

Mr. Darling: In the case of the crown corporations the managements of the corporations have been aware, since the government made the decision, that this would happen.

Senator Doody: I would have thought so.

Mr. Darling: However, let me give you another example. We regularly reserve against loans outstanding under Student Loan programs and under loans programs to native peoples. It is not the specific individual loan that we are reserving against but an expectation based on past performance. It is only if we know that someone is absolutely in default that we then come to Parliament with a specific request for authority to write off a loan.

Senator Doody: Which brings me to the question: What triggers the actual write-off? For example, what triggered the write-off of those loans that we have before us today? Why were they not written off in 1979, 1981 or 1982? You have known for a long time—as have these corporations—that they were not going to repay these monies. I agree that it is quite different with small individual loans to students, and so on, but, in these cases, why wait so long and, having waited so

[Traduction]

Le sénateur Doody: En principe, oui, depuis un certain temps déjà. Dites-moi, monsieur, est-il déjà arrivé qu'un prêt jugé irrécouvrable vous soit un jour remboursé?

M. Darling: Je ne saurais vous répondre, monsieur le sénateur.

Le sénateur Doody: Si j'étais le directeur d'une telle société, cela me réconforterait de savoir qu'il y a eu provision, même si la dette n'a pas officiellement été radiée des livres pendant un certain temps. Dans ce cas, cela a duré de 1979-1980 à 1987. Une fois qu'il y a eu provision, je ne vois pas pourquoi vous n'avez pas radié la dette, pourquoi cette somme de 625 millions a encombré les livres pendant sept à huit ans, dans le cas de la Voie maritime du Saint-Laurent. La société est sûrement persuadée qu'il y aura revise. C'est pourquoi je me pose la question suivante: Est-il déjà arrivé après que vous avez jugé une créance irrécouvrable, qu'une société, pour votre plus grand plaisir, paye ses dettes?

M. Darling: Bien que je n'aie pas les Comptes publics avec moi, je peux vous dire que la somme mise de côté par les prêts et les dettes impayés est de quelque 5 milliards.

Le sénateur Doody: Établissez-vous chaque dette séparément?

M. Darling: Non, nous ne faisons que mentionner la somme de 5 milliards dans les Comptes publics, en partie pour la raison que vous venez tout juste de mentionner; nous ne voulons pas que quiconque doit de l'argent au gouvernement pense qu'il est prêt à l'oublier. C'est pourquoi nous ne nommons personne.

Le sénateur Doody: Donc, l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent ne se serait pas douté avant aujourd'hui que sa dette serait remise? Elle ne l'aurait pas su en 1978-1979 lorsque vous avez fait cette évaluation?

M. Darling: Les administrations des sociétés savent, depuis que le gouvernement a pris une décision, que c'est ce qui arriverait.

Le sénateur Doody: C'est bien ce que je pensais.

M. Darling: Toutefois, laissez-moi vous donner un autre exemple. Nous effectuons régulièrement des provisions dans le cadre des programmes de prêts aux étudiants ou aux autochtones. Nous ne le faisons pas dans le cas de prêts précis, mais en fonction de l'expérience acquise. Ce n'est que si nous savons que quelqu'un ne peut absolument pas rembourser une dette que nous nous adressons au Parlement pour lui demander précisément l'autorisation de la radier.

Le sénateur Doody: Ce qui m'amène à vous poser la question suivante: qu'est-ce qui déclenche la radiation? Par exemple, qu'est-ce qui a déclenché la remise des prêts dont nous avons été saisis aujourd'hui? Pourquoi n'y a-t-il pas eu radiation en 1979, en 1981 ou 1982? Vous saviez depuis longtemps, tout comme ces sociétés, qu'elles ne rembourseraient pas leurs dettes. Je conviens que la situation est assez différente dans le cas des petits prêts particuliers à des étudiants, etc., mais dans

[Text]

long, what triggers it? Why this year? Why not last year or the year before, or even next year? Is it simply a judgment call?

Mr. Darling: I suppose the short answer to your question is that because everyone knew they were reserved against and would not be collected, it never became that urgent an issue to bring forward earlier, and there were a host of reasons relating to the review policies that were underway within the Treasury Board in the period between 1980 and 1982 with respect to the creation of new guidelines for the financing of crown corporations.

Subsequent to that there was a suggestion as to whether the government wished to proceed. Also, at one point in 1983 I suppose that senior officials made the judgment that because there was expectation of an election within the next year, this was not an issue that should be brought to the attention of ministers at that time.

In other words, it has never seemed to have been of sufficient priority to move quickly. However, now that there is a policy framework, I think you would expect to see these debts move within a reasonable period of time after they have been identified.

Senator Doody: I suppose, then, we can safely assume that there will be no election this year.

Mr. Darling: I do not think one could assume that, but we have been able to find time with the ministers to review these matters.

Senator Phillips: Mr. Chairman, going back to the items for 1979/80, I am curious as to what action was taken to advise the crown corporations that they had failed to repay their debt plus the interest. I recall that a number of years ago there was a large forgiveness of debt on the St. Lawrence Seaway, and at that time they were under instructions to make at least 1 per cent profit when that debt was forgiven. I am wondering whether anyone ever reminded them that they were supposed to make a 1 per cent profit, or what happened. Perhaps the debt was just left to accumulate, with the full knowledge that the government would, in all probability, follow the pattern of the past?

Mr. Darling: Senator, perhaps I could speak generally, because I am unable to answer your question specifically. When the accounts were cleaned up in the late 1970s and reserved against in the 1979/80 Public Accounts, the management of the corporations were then asked to operate on a profitable basis, based on their lower capitalization, as it were. It is my understanding that that has been the reality since 1980 and, indeed, now that we have established in the Treasury Board Secretariat a separate division to monitor what is happening with respect to the investment of the government in crown corporations, each year there is a systematic review when those corporations come forward with their long-term plans and their annual capital budgets and operating budgets. At that time, efforts are made to ascertain what sort of rate of return we are realizing.

[Traduction]

le cas qui nous intéresse, pourquoi avoir attendu si longtemps et, après avoir attendu si longtemps, qu'est-ce qui a déclenché l'affaire? Pourquoi cette année? Pourquoi pas l'année dernière ou l'année précédente? Pourquoi pas l'an prochain? Est-ce tout simplement une question de jugement?

M. Darling: Je vais essayer d'être bref. Je suppose que parce que tout le monde savait qu'il y avait eu provision pour créances irrécouvrables, la question n'a jamais dû être abordée de toute urgence. Il ne faudrait pas oublier non plus les nombreuses raisons des révisions en cours au Conseil du Trésor entre 1980 et 1982 en vue de l'établissement de nouvelles lignes directrices pour le financement des sociétés d'État.

Après, on s'est demandé si le gouvernement voulait aller de l'avant. En 1983, également, je suppose que les hauts fonctionnaires se sont dit que ce n'était pas une question à porter à l'attention des ministres étant donné la perspective d'élections l'année suivante.

Autrement dit, la question n'a jamais été suffisamment prioritaire pour être réglée de toute urgence. Toutefois, maintenant qu'une politique a été arrêtée, je pense qu'on peut s'attendre à ce que le problème de ces dettes soit réglé dans des délais raisonnables, une fois la liste établie.

Le sénateur Doody: Je suppose qu'on pourrait en déduire qu'il n'y aura pas d'élections cette année.

M. Darling: Je pense qu'on pourrait tout simplement supposer que nous avons eu le temps d'examiner ces questions avec les ministres.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, si l'on se reporte aux postes pour 1979-1980, je serais curieux de savoir quelles mesures ont été prises pour informer les sociétés d'État qu'elles avaient omis de rembourser leur dette et les intérêts y afférents. Je me souviens qu'il y a un certain nombre d'années, on a accordé une remise de dette importante à la Voie maritime du Saint-Laurent qui avait alors reçu comme directive de réaliser des profits d'au moins 1 p. 100 une fois sa dette remise. Je me demande si on lui a jamais rappelé qu'elle était supposée réaliser des profits de 1 p. 100. Peut-être la société a-t-elle laissé ses dettes s'accumuler en sachant fort bien que le gouvernement selon toute probabilité ferait la même chose que par le passé?

M. Darling: Monsieur le sénateur, je pourrais peut-être vous répondre de façon générale, car je ne peux vous donner une réponse précise. Lorsque les comptes ont été épurés à la fin des années 70 et que des provisions ont été effectuées dans les Comptes publics de 1979-1980, on a demandé aux directions de ces sociétés d'être rentables étant donné leur capitalisation moindre. Je crois comprendre que c'est la situation qui prévaut depuis 1980 et, depuis qu'il existe au Secrétariat du Conseil du Trésor une division distincte chargée de veiller aux investissements du gouvernement dans les sociétés d'État, il y a chaque année examen systématique des plans à long terme de même que des budgets annuels des immobilisations et de fonctionnement de ces sociétés. À ce moment-là, des efforts sont faits pour déterminer le taux de rendement.

[Text]

I think that if you go through them, a large number of these write-offs are related to specific port corporation authorities. It is my understanding that, by and large, all of those port corporation authorities have been operating at a profitable level over the past several years.

I do know that the St. Lawrence Seaway has had some difficulty relating to inclining volumes of traffic, not to inefficiencies of operation. That factor has to be taken into account. Each year we do monitor the operations of the corporations and ascertain whether they are realizing the profit that we ask them to realize.

Senator Phillips: You make it sound as though it is an accomplishment to operate at a profit after the entire debt has been forgiven. Even I could do that in a business.

Mr. Darling: I do not think we have forgiven all the debt. You will find that we have made a realistic appraisal of what was a realistic valuation of the assets that should be assigned to the various authorities to allow them to operate. So we have not written their assets down to zero by this action. There remains a substantive investment of capital that continues to be carried on their balance sheets and on the balance sheets of the Government of Canada as a realizable asset.

Senator Doody: Are the balances interest bearing?

Mr. Darling: If they are loans they are interest bearing, yes.

Senator Phillips: However, if they are equity they are not interest bearing?

Mr. Darling: If they are equity then we look for a rate of return.

The Chairman: You say that you try to monitor whatever the various corporations are doing. They are supposed to be carrying on a profit-making organization. That means that the Treasury Board has input of some sort into those corporations. How do the boards of directors accept that interference?

Mr. Darling: I am not aware that there has been any difficulty with that relationship. We have program analysts assigned as case officers, if you wish, for each crown corporation. They tend to be in contact with the management of the corporation on a very regular basis. They sit down with management at the beginning of their year when they start to think about their plans for the next annual operating budget. They continually interact with management as they identify their strategy and approach toward creating an investment plan and an operating plan for the next fiscal year. If you like, this is to make sure that we know what is going on so that we can advise the Treasury Board ministers if there are problems. From time to time there are problems, which we bring to the attention of the ministers.

Senator Cogger: On the same subject, what does the \$625 million represent as compared to the total debt? Do you know what percentage that represents?

Mr. Darling: I would not hazard a guess. It is a substantial portion, but whether it is 40 per cent or 60 per cent, I would have to look at the specific statements.

[Traduction]

Je pense que si vous les examinez, vous vous rendrez compte qu'un grand nombre de ces radiations sont liées à des administrations de sociétés portuaires précises. Généralement parlant, toutes ces administrations de sociétés portuaires ont réalisé des profits au cours des dernières années.

Je sais que la Voie maritime du Saint-Laurent a éprouvé certaines difficultés à cause d'une diminution du trafic plutôt que de son efficacité. Il faut tenir compte de ce facteur. Chaque année, nous examinons les opérations des sociétés et nous nous assurons qu'elles réalisent les profits qu'elles sont tenues de réaliser.

Le sénateur Phillips: Vous parlez comme si c'était une magnifique réalisation de toucher des bénéfices d'exploitation une fois que la totalité de la dette a été remise. Même moi, je pourrais y arriver.

M. Darling: Je ne pense pas que nous ayons remis la totalité de la dette. Vous vous rendrez compte que nous avons évalué de façon réaliste les éléments d'actif qui devraient être alloués aux diverses administrations pour leur permettre de fonctionner. Nous n'avons donc pas réduit leurs éléments d'actif à zéro. Un investissement important de capital continue à figurer à leur bilan et à celui du gouvernement en tant qu'éléments d'actif réalisables.

Le sénateur Doody: Les soldes portent-ils intérêt?

M. Darling: S'il s'agit de prêts, oui.

Le sénateur Phillips: Toutefois, s'il s'agit de capitaux propres, ils ne sont pas porteurs d'intérêts?

M. Darling: S'il s'agit de capitaux propres, alors nous cherchons à obtenir un rendement.

Le président: Vous avez dit que vous essayez de surveiller ce que font les diverses sociétés. Elles sont censées réaliser des profits. Le Conseil du Trésor a donc en quelque sorte accès à ces sociétés. Comment les conseils d'administration acceptent-ils son ingérence?

M. Darling: Je ne pense pas qu'un problème se soit jamais posé. Nous avons des analystes de programmes affectés en tant qu'agents de cas, si vous voulez, à chaque société d'État. Ils ont des contacts très réguliers avec la direction de la société. Au début de l'année, ils discutent avec la direction de ses plans pour le prochain budget annuel de fonctionnement. Ils interagissent continuellement avec la direction lorsqu'elle cherche à déterminer sa stratégie et son approche en vue de l'établissement d'un plan d'investissement et de fonctionnement pour le prochain exercice. C'est, en quelque sorte, pour que nous sachions ce qui se passe de façon à pouvoir informer les ministres du Conseil du Trésor de tout problème qui pourrait se poser. Il arrive qu'il s'en pose, et nous les soumettons à leur attention.

Le sénateur Cogger: Que représente cette somme de 625 millions par rapport à la dette totale? Savez-vous quel pourcentage elle représente?

M. Darling: Je n'ose pas vous donner de chiffre. Elle en représente un pourcentage important, mais je ne pourrais pas vous dire s'il s'agit de 40 ou de 60 p. 100 sans d'abord examiner les états financiers.

[Text]

Senator Cogger: After hearing your answers to questions asked by Senator Doody and Senator Leblanc, I take it that step number one is taken in consultation with the board or the authorities of a particular crown corporation to try to assess its ability to repay in the future.

Mr. Darling: In these particular cases, that is correct.

Senator Cogger: Once the corporations are aware that a decision has been made, is there any pressure on their part to go ahead with step number two? If I were the chairman of one of those corporations, and I knew that I had gone through step number one, I would push very hard to get it off my books and get you people to go ahead with step number two.

Mr. Darling: The reality is that once we have agreed with the corporation that we recognize there is a non-realizable asset, from their perspective, if they feel they are no longer accountable, they will wait for the government to respond as to when it wishes to adjust its own investment.

Senator Cogger: That brings me to a further question. I believe you told Senator Doody that between step number one and step number two you did not cease your efforts to collect. How realistic is that in light of the fact that you say that after step number one the board then realizes it is no longer accountable for that money?

Mr. Darling: I am making a distinction here between general reserves against assets and the specific amounts that were reserved for corporations that are owned entirely by the Government of Canada, where, in effect, the government is the shareholder and therefore, as shareholder, has to work with the management in a way that both parties are aware of what is going on. I think there is a difference of effort that is required.

In this case the shareholder indicated that it was writing down the value of the assets of the corporation. There is a matter of cleaning up the accounts of Canada as a result of that decision, which is what we are doing through this appropriation.

Senator Cogger: In cases where the government is the sole shareholder, step number two will necessarily follow?

Mr. Darling: Yes, unless there were a dramatic change in the operating circumstances of the corporation such that it could start to realize a greater rate of return than had been anticipated.

Senator Cogger: But there are not many examples of that.

Mr. Darling: No.

Senator Doody: I have one other question in that area, Mr. Chairman. If no one else has any other questions, we can move on to something else.

The witness separated the Marine Atlantic \$328 million write-off from the others as being treated somewhat differently. Could you elaborate on that?

Mr. Darling: The only difference is that the Marine Atlantic decision was taken in the 1984-85 public accounts. In other words, that decision arose from a review and evaluation of the assets of Marine Atlantic that was undertaken at a later date

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Après avoir entendu vos réponses aux questions des sénateurs Doody et Leblanc, j'en déduis que la première étape consiste à consulter le conseil d'administration ou la direction d'une société d'État particulière pour essayer de déterminer s'il lui est possible de rembourser sa dette, n'est-ce pas?

M. Darling: Dans des cas particuliers, c'est exact.

Le sénateur Cogger: Lorsque les sociétés savent qu'une décision a été prise, exercent-elles des pressions pour qu'on passe à la deuxième étape? Si j'étais président de l'une de ces sociétés et que je sache que la première étape a été franchie, je ferais des mains et des pieds pour que la dette soit radiée de mes livres et pour vous amener à passer à la deuxième étape.

M. Darling: Le fait est que lorsque nous avons convenu avec la société que les éléments d'actif n'étaient pas réalisables, si elle sent qu'elle n'est plus comptable, elle attendra que le gouvernement lui indique quand il a l'intention d'ajuster ses propres investissements.

Le sénateur Cogger: Cela m'amène à poser une autre question. Je crois que vous avez dit au sénateur Doody qu'entre la première et la deuxième étape, vous n'abandonniez pas vos efforts pour vous faire rembourser. Cela est-il réaliste du fait que vous dites que le conseil, après la première étape, se rend compte qu'il n'est désormais plus comptable de cet argent?

M. Darling: J'essaie de faire une distinction ici entre la provision générale pour évaluation d'actif et les montants précis qui ont été mis de côté pour les sociétés qui appartiennent à part entière au gouvernement du Canada, lequel est en fait l'actionnaire et doit, en tant que tel, travailler avec la direction de façon à ce que les deux parties sachent ce qui se passe. Je pense que l'effort devant être fourni est différent.

Dans ce cas, l'actionnaire a indiqué qu'il réduisait la valeur de l'actif de la société. Il s'agit d'épurer les comptes du Canada à la suite de cette décision, ce que nous faisons par le biais de ce crédit.

Le sénateur Cogger: Dans les cas où le gouvernement est le seul actionnaire, la deuxième étape suivra nécessairement?

M. Darling: Oui, à moins que les circonstances dans lesquelles évolue la société changent à un point où elle pourrait commencer à enregistrer un taux de rendement supérieur à celui prévu.

Le sénateur Cogger: Mais pareils exemples ne sont pas nombreux?

M. Darling: Non.

Le sénateur Doody: J'aurais une autre question à poser dans ce domaine, monsieur le président. Si personne d'autre n'a de question, nous pourrions ensuite passer à autre chose.

Le témoin a fait une distinction entre la radiation de 328 millions de dollars dans le cas de la Marine Atlantique et les autres. Pourriez-vous nous donner plus de détails là-dessus?

M. Darling: La seule différence tient à ce que la décision concernant la Marine Atlantique a été prise dans les Comptes publics de 1984-1985; autrement dit, à la suite d'un examen et d'une évaluation de l'actif de la Marine Atlantique entrepris à

[Text]

than the review that was done with respect to the St. Lawrence Seaway and the various port corporations.

Senator Doody: Are we to assume, then, that Marine Atlantic has been treated the same way; that is, that it has been told to make a profit, that there will be no more debt, and that any losses incurred will be covered by grants?

Mr. Darling: That is correct, Senator Doody. In effect, we have cleaned up their balance sheet to the point that we believe there is a reasonable expectation that they should show a profit.

Senator Doody: Moving to a different matter, I note the item of statutory payments related to fiscal equilization for \$330 million. Why is that not in the Main Estimates? Is there an unexpected increase in transfer payments? Are some of the provinces getting another unexpected windfall?

Mr. Darling: The fiscal payments are based on a formula that relates to the underlying performance of the economy. Because the economy in Ontario has been performing exceedingly well, there has been a general enrichment of the entitlement under that formula for the provinces that benefit from it. The Main Estimates did make provision for a major appropriation for fiscal equilization, but the underlying economic factors are better than anticipated.

Senator Phillips: The item of \$112 million for Via Rail says that this is for operating requirements. It is not listed as a debt forgiveness. What is that amount specifically required for and over what period of time?

Mr. Darling: That amount is specifically required for the current year's operations. That is not the total amount that is being provided for. It is a subsidy for operations.

Senator Phillips: It is not the total amount that is being provided?

Mr. Darling: No. There was an amount included in the Main Estimates.

Senator Phillips: That was \$500 million?

Mr. Darling: Yes, and this is an additional amount that is being made available. The sum represents both capital and operating requirements of the railway in the current fiscal year. Again, it reflects the fact that we are not asking them to finance their capital requirements by debt. We are appropriating it as a grant to avoid creating a non-repayable loan on the books, because we would have to come back and seek authority to write it off.

Senator Phillips: The fact that the federal government gives grants causes me some concern. Crown corporations receive grants from the federal government, and crown corporations are supposed to operate at arm's length. What means does the federal government have for checking on the way these grants

[Traduction]

une date ultérieure à celle de l'examen effectué dans le cas de la Voie maritime du Saint-Laurent et des diverses sociétés portuaires.

Le sénateur Doody: Est-ce à dire que l'on a réservé le même traitement à Marine Atlantique; en d'autres termes, lui a-t-on demandé de réaliser des bénéfices et indiqué que dorénavant, il n'y aurait plus de dettes et que toute perte serait couverte par des subventions?

M. Darling: C'est exact, monsieur le sénateur. En fait, nous avons épuré le bilan de cette société au point que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle affiche un profit.

Le sénateur Doody: Passons maintenant à une autre question. Je remarque un paiement législatif de 330 millions de dollars concernant la péréquation fiscale. Pourquoi cela ne figure-t-il pas dans le Budget des dépenses principal? Y a-t-il une augmentation imprévue des paiements de transfert? Certaines provinces vont-elles encore une fois bénéficier d'une manne inespérée?

M. Darling: Les paiements fiscaux sont calculés en fonction d'une formule liée au rendement économique de base. Comme l'économie ontarienne s'est portée à merveille, les paiements auxquels les provinces ont droit conformément à cette formule ont généralement augmenté. Le Budget des dépenses principal avait prévu d'importantes sommes pour la péréquation fiscale, mais la conjoncture économique est encore meilleure que prévu.

Le sénateur Phillips: L'article de dépenses de 112 millions de dollars pour Via Rail concerne des besoins de fonctionnement. Il n'est pas inscrit à titre de remise de dettes. Pourquoi cette somme est-elle nécessaire et sur quelle période sera-t-elle employée?

M. Darling: Cette somme est nécessaire pour le fonctionnement de l'année en cours. Il ne s'agit pas du montant total qui est fourni, mais bien d'une subvention de fonctionnement.

Le sénateur Phillips: Il ne s'agit pas du montant total?

M. Darling: Non. Un montant était indiqué à ce titre dans le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Phillips: Il s'agissait bien de 500 millions de dollars?

M. Darling: Oui, c'est un montant supplémentaire qui est fourni. Cette somme représente à la fois les besoins de fonctionnement et les besoins de capital de la compagnie ferroviaire pour l'exercice financier en cours. Une fois de plus, cela s'explique par le fait que nous ne demandons pas à la compagnie de financer ses besoins de capital en s'endettant. Nous lui accordons une subvention pour éviter de créer dans les livres un prêt non remboursable, car il faudrait alors revenir demander l'autorisation de radier cette créance.

Le sénateur Phillips: Je m'inquiète un peu de ce que le gouvernement fédéral accorde des subventions. Les sociétés d'État reçoivent des subventions du gouvernement fédéral, mais elles sont censées n'avoir aucun lien de dépendance. Comment le gouvernement fédéral peut-il vérifier à quoi sont employées ces

[Text]

are spent? If a province receives a grant from the federal government for health care, the province has to present an audited statement. What sort of procedure do these crown corporations follow?

The Chairman: Are these grants monitored?

Mr. Darling: Yes. Under Part XII of the Financial Administration Act every crown corporation is required to submit to Treasury Board its annual operating budget and its annual capital budget.

When a crown corporation requires an appropriation in order to implement its operating and capital budgets, that crown corporation is subjected to a much greater degree of scrutiny on the part of officials from Treasury Board. They must be able to come in and demonstrate that they are operating at a reasonable profit, although in that regard we have views as to whether the rate of profit is what it should be or whether there should be a higher profit rate, and we express that to the officials of the crown corporation.

In this case the operating budget of VIA Rail, as well as the investment budget, was subject to intense scrutiny both by the Treasury Board ministers and other committees comprised of ministers in order to ascertain the viability and realism of the intended investment plans of the corporation.

Senator Phillips: Mr. Chairman, if I wanted to find out what the subsidy per passenger is from Montreal to Halifax, or from Winnipeg to Calgary, how would I obtain that information from the annual report?

Mr. Darling: I do not think that information is contained in the annual report, but we can provide that. We will seek that information from the corporation.

The Chairman: Would you provide that?

Mr. Darling: Yes.

Senator Muir: Mr. Chairman, with respect to monitoring these grants, what monitoring is done apart from the submitting of a statement to Treasury Board every year? What monitoring of VIA Rail is done with a view to VIA Rail increasing its business, with a view to encouraging Canadians to travel by rail, apart from the ridiculous advertisements which the corporation runs? Who puts pressure on VIA Rail? Are officials from VIA Rail simply given \$500 million and \$112 million and told to do what they want with that? Service on VIA Rail has deteriorated. Passengers cannot even get tea or coffee, and bottles and cans roll around the floors.

What real pressure comes from Treasury Board, or would that be interfering with management? As Senator Phillips said a few moments ago, all of these crown corporations are given the dollars, but government is not allowed to interfere with their corporate plans.

Mr. Darling: You have characterized the accountability regime quite correctly. The responsibility of management of a crown corporation is vested in the board of directors of the corporation. The board of directors should hold management

[Traduction]

subventions? Si une province reçoit une subvention du fédéral pour les soins de santé, elle doit présenter un bilan qui a été vérifié. Qu'en est-il des sociétés d'État?

Le président: Ces subventions font-elles l'objet d'une vérification?

M. Darling: Oui. Conformément à la partie XII de la Loi sur l'administration financière, chaque société d'État doit soumettre au Conseil du Trésor ses budgets de fonctionnement et d'immobilisations annuels.

Lorsqu'une société d'État demande des crédits pour ses budgets de fonctionnement et d'immobilisations, les fonctionnaires du Conseil du Trésor font un examen beaucoup plus minutieux de cette société d'État. Celle-ci doit pouvoir démontrer qu'elle réalise des bénéfices raisonnables, bien que nous ayons notre opinion quant à savoir si les bénéfices sont suffisants ou s'ils devraient être plus élevés, opinion dont nous faisons part aux représentants de la société d'État.

Dans le cas présent, le Conseil du Trésor et d'autres comités composés de ministres ont examiné de près le budget de fonctionnement de Via Rail et son budget d'investissements afin de vérifier la rentabilité et le réalisme des projets d'investissements de cette société.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, si je voulais connaître le montant de la subvention par passager de Montréal à Halifax, ou de Winnipeg à Calgary, pourrais-je trouver ces renseignements dans le rapport annuel?

M. Darling: Je ne pense pas que ces renseignements figurent dans le rapport annuel, mais nous pouvons vous les fournir. Nous les obtiendrons de la société.

Le président: Allez-vous nous en faire part?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Muir: Monsieur le président, outre la présentation annuelle d'un bilan au Conseil du Trésor, quelles autres mesures permettent le contrôle de ces subventions? Que fait-on pour que Via Rail accroisse son chiffre d'affaires et pour inciter les Canadiens à voyager par train, à part la publicité ridicule dont nous accable la société d'État? Qui exerce des pressions sur Via Rail? Remettons-nous simplement 500 millions de dollars et 112 millions de dollars aux représentants de Via Rail pour qu'ils les utilisent comme bon leur semble? Le service de Via Rail s'est détérioré. Les passagers ne peuvent même pas prendre un thé ou un café, sans compter que les bouteilles roulent par terre.

Le Conseil du Trésor exerce-t-il vraiment des pressions ou considère-t-il qu'en agissant de la sorte, il s'ingérerait dans l'administration de la société? Comme le sénateur Phillips vient de le dire, toutes ces sociétés d'État reçoivent des fonds, mais le gouvernement n'a pas le droit de s'immiscer dans leurs plans.

M. Darling: Vous avez décrit de façon assez juste le régime concernant l'obligation de rendre compte. C'est au conseil d'administration de la société d'État qu'incombe la responsabilité de gérer les activités de cette société. Quant à la direction,

[Text]

accountable for performance indicators and targets that are mutually agreed between the board and the senior management of the corporation.

Our role is to ascertain whether the expected objectives and the price tags related to those objectives are reasonable and realistic. We are not concerned with the details of how the corporation manages itself; we are concerned with what the bottom line performance is and what is the expectation of additional funds from the public treasury. In that regard we can put pressure on the corporation by simply indicating that we would expect the corporation to undertake to achieve certain objectives if certain levels of funds are forthcoming. We would expect the board of directors of the corporation to establish those levels and to agree with the government. If there is failure to agree, then there is a continuing dialogue between the government, as shareholder, and the board of directors as to what additional changes should be made in the corporate plan or corporate objectives in order to change the way in which the corporation is behaving.

The authority for that is contained in the Financial Administration Act, but the proper authority to put pressure on VIA Rail would be the Minister of Transport, because he is the minister of the crown who owns the shares of the corporation; he is the legal shareholder.

Senator Muir: If you or your officials saw flagrant abuses, would you bring that to the attention of the Minister of Transport?

Mr. Darling: If we become aware of something that should be brought to the minister's attention, we would certainly bring it to the minister's attention.

Senator Muir: Have you done that in the past?

Mr. Darling: I will have to ask my people about that. There is a great deal of dialogue that goes on on a constant basis between the officers in my organization and the senior management of all crown corporations. Quite frequently there are adjustments or changes made as a result of the dialogue. That happens even before the board of directors are aware of problems.

Le président: J'espère que ce n'est pas un dialogue de sourd que vous avez avec les administrateurs des diverses compagnies parce que bien souvent l'on peut dialoguer mais jamais trouver de solution.

Mr. Darling: I am not sure I have a response.

Senator Muir: Do you plan to do anything in the future along the lines I have suggested? You cannot tell me if you have done anything in the past, but if it is within your authority, would you ask your people to watch crown corporations more carefully? Don't be shy about that.

Mr. Darling: We would not get into the area of how a crown corporation is managed and operated.

Senator Muir: I understand that, sir, but, as a private citizen, if you know a crown corporation is doing something wrong, would you bring that to the attention of the minister responsible? Many of us who have seen crown corporations act

[Traduction]

elle est censée se conformer aux indicateurs de rendement et atteindre les objectifs fixés par le conseil d'administration et la haute direction de la société.

Notre rôle consiste à vérifier que les objectifs et ce qu'il en coûte pour les atteindre sont raisonnables et réalistes. Nous ne nous préoccupons pas des méthodes d'administration employées par la société; ce qui nous importe, c'est le rendement en bout de ligne et si le Trésor public devra fournir des fonds supplémentaires. En ce sens, nous pouvons exercer des pressions sur la société en lui indiquant simplement que nous nous attendons à ce qu'elle réalise certains objectifs si elle reçoit un montant donné de crédits. Nous nous attendons à ce que le conseil d'administration de la société détermine quelles sommes sont nécessaires et s'entende avec le gouvernement. S'ils ne tombent pas d'accord, un dialogue permanent s'amorce alors entre le gouvernement, c'est-à-dire l'actionnaire, et le conseil d'administration, pour déterminer comment la société pourrait modifier ses plans ou ses objectifs, en vue d'améliorer son rendement.

Il en est question dans la *Loi sur l'administration financière*, mais dans le présent cas, c'est le ministre des Transports qui a le pouvoir d'exercer des pressions sur Via Rail, car c'est lui le ministre de la Couronne qui est l'actionnaire de la société; c'est lui l'actionnaire légal.

Le sénateur Muir: Si vous ou vos fonctionnaires constatez des abus flagrants, les signaleriez-vous au ministre des Transports?

M. Darling: Si nous prenions connaissance de quelque chose qui doit être porté à l'attention du ministre, nous le lui signalerions certainement.

Le sénateur Muir: L'avez-vous déjà fait dans le passé?

M. Darling: Je devrai le demander à mes collaborateurs. Mes fonctionnaires et la haute direction de toutes les sociétés d'État entretiennent un dialogue constant. Il arrive souvent que des rajustements ou des modifications soient apportées par suite de ces échanges. Cela arrive même avant que le conseil d'administration ne soit saisi du problème.

M. Darling: Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre.

Le sénateur Muir: Avez-vous l'intention de prendre des mesures qui rejoignent mes propositions? Vous ne pouvez pas me parler du passé, mais si cela est de votre ressort, pourriez-vous demander à vos fonctionnaires de surveiller les sociétés d'État de plus près? Ne vous gênez pas.

M. Darling: Nous n'allons pas nous immiscer dans l'administration et le fonctionnement d'une société d'État.

Le sénateur Muir: Je comprends cela, monsieur, mais en tant que simple citoyen, si vous constatez qu'une société de la Couronne fait quelque chose de déplorable, allez-vous le signaler au ministre responsable? Bon nombre d'entre nous qui avons vu des sociétés d'État se comporter de façon stupide en avons

[Text]

stupidly have made representations to the responsible minister. Would you do that as a private citizen?

Mr. Darling: If I were travelling on VIA Rail and were disgruntled with the service, I would certainly write a letter to the management of the corporation. I personally did that this summer because of the way I was treated while travelling on Air Canada. Every citizen should do that. That is how management learns of problems.

VIA Rail is having difficulties operating efficiently because of the type of equipment they have at the present time, which is, in many instances, antiquated. Part of the reason for the large appropriation is to allow VIA Rail to upgrade the quality of its equipment in order to allow it to operate more economically.

Senator Muir: I would not want to go into that. I am Deputy Chairman of the Senate Committee on Transport and Communications, and have held many meetings on the subject of VIA Rail. We came to the conclusion that VIA Rail can do better, notwithstanding its antiquated equipment. But we will not go into that; it is a big story.

Mr. Darling: Yes; it is.

Senator Muir: We have talked about reduction measures. Do they include any major changes in passenger service or will they gradually, like the Chinese water torture, like drops of water on stone, make the service so terrible that they then come to the TTC and say, "Well, we cannot operate that any more." Do you know of any major reductions in passenger service? I am sure that either you or your people must have investigated when they said that.

Mr. Darling: I know that the budget approved by the government this year did include some provision for reductions of service, but, as you are aware, there are certain statutory requirements for VIA rail to operate certain levels of service, and that continues to be operated. There has been no change in what is required by statute.

Senator Muir: Do you have any further knowledge of the reductions? It is understood that they are going slower than anticipated. When do you think that they will be completed so that they can say, "Okay, we have finalized it now; we have stopped all of our reductions and we will work on this to improve what we have left."?

Mr. Darling: At the present time there is a corporate plan of the corporation, a summary of which should have been tabled in Parliament—I do not know if it has been, but it is required to be. I do not have any information beyond what is in the summary of that corporate plan.

Senator Muir: Thank you. I am sorry for dragging you into some of these other things, which are not your headache, but you should know about them—and I am sure you do. Assert yourself in your position with regard to some of these crown corporations.

[Traduction]

informé les ministres responsables. Le feriez-vous en tant que simple citoyen?

M. Darling: Si je voyageais à bord d'un train de VIA Rail et que j'étais mécontent du service, j'écirais certainement une lettre à la direction de cette société. Je l'ai d'ailleurs fait en mon nom personnel cet été par suite du service que j'ai reçu à bord d'un avion d'Air Canada. C'est le devoir de chaque citoyen de le faire. C'est de cette façon que la direction prend connaissance de l'existence de problèmes.

VIA Rail a de la difficulté à fonctionner efficacement parce que l'équipement dont elle dispose actuellement est souvent désuet. Ces sommes considérables lui permettront, entre autres, de moderniser son équipement afin de pouvoir fonctionner à des coûts plus économiques.

Le sénateur Muir: Je ne veux pas m'engager dans ce débat. Je suis vice-président du Comité sénatorial des transports et des communications, et nous avons tenu de nombreuses séances au sujet de VIA Rail. Nous en sommes venus à la conclusion que VIA Rail peut faire mieux, indépendamment de son équipement désuet. Mais nous n'allons pas nous lancer là-dedans; ce serait une trop longue histoire.

M. Darling: En effet.

Le sénateur Muir: Il a été question de restrictions. Entraîneront-elles des changements importants dans le service voyageurs ou vont-elles s'effectuer progressivement, comme la torture chinoise de la goutte d'eau, ou comme les gouttes d'eau qui glissent sur une pierre, et rendre le service tellement épouvantable que la société devra se présenter devant la CCT et expliquer qu'elle ne peut plus fonctionner ainsi? Avez-vous eu connaissance d'importantes réductions qui toucheraient le service voyageurs? Je suis certain que vous ou vos fonctionnaires avez cherché à en savoir plus lorsqu'il en a été question.

M. Darling: Je sais que dans le budget que le gouvernement a approuvé cette année, il est question de réductions de service, mais comme vous le savez sans doute, aux termes de la loi, VIA Rail est tenue d'offrir certains niveaux de service et c'est ce qu'elle fait. Il n'y a pas eu de modification de ses obligations aux termes de la loi.

Le sénateur Muir: Avez-vous eu connaissance d'autres réductions? Il semble qu'on procède à ces réductions plus lentement que prévu. À votre avis, quand seront-elles terminées? Quand la société aura-t-elle effectué toutes ses réductions et pourra-t-elle s'employer à améliorer ce qui reste?

M. Darling: À l'heure actuelle, la société a élaboré un plan; un résumé de celui-ci est censé avoir été déposé au Parlement; je ne sais pas s'il l'a été, mais il doit l'être. Je ne sais rien de plus que ce qui figure dans ce résumé.

Le sénateur Muir: Je vous remercie. Je suis désolé de vous avoir parlé de certains problèmes qui ne sont pas les vôtres, mais je pense que vous devriez être au courant, et je suis certain que vous l'êtes. Vous devez adopter une attitude ferme à l'égard de certaines de ces sociétés d'État.

[Text]

Senator Cogger: Is there any way of knowing how much of the \$500 million originally in the Main Estimates was operating expenditures as opposed to capital?

Mr. Darling: Yes. In the 1987-88 Main Estimates the summary of funding through appropriation shows cash required for operations of \$346.9 million and acquisition of property, plant and equipment \$141.8 million, raising the total budgetary requirements to \$488.7 million.

Senator Cogger: There would seem to be a discrepancy of some sort.

I have a note here which states: "Their operating expenses will be \$671 million with revenues expected to be \$253 million—

Mr. Darling: That is the implication.

Senator Cogger: ... indicating a shortfall of \$420 million, roughly."

Mr. Darling: Correct.

Senator Cogger: If I add up what they received in the Main Estimates and what they are seeking today, it adds up to \$620 million.

Mr. Darling: Yes, but the operating expenses include non-cash items such as allowances for depreciation.

Senator Cogger: Both in the Main Estimates and in the \$122 million?

Mr. Darling: Yes. We do not recognize that as being something that we should put back into their operations. The amounts that you indicated are shown in the Main Estimates, but there is then a deduction of \$70.5 million for non-cash items; so that the net appropriation being asked for Parliament is \$346.9 million for operating and then an additional \$141.8 million in the Main Estimates for the acquisition of property.

I think I am correct that the full amount in this Supplementary Estimate is entirely required for the operations of the corporation, not for additional capital.

Senator Doody: I have a question on a different item. There is a \$275 million vote for public debt charges. I am a little surprised at that; I thought that the debt charges may have been a little less, given the interest rate situation, but obviously it is not.

Mr. Darling: The issue of estimating public debt charges is something that the Department of Finance reviews constantly practically on a monthly basis. Based on their best expectation of the direction of interest rates at a certain point in time, they have to make an estimate of what they expect to require for interest payments in the next fiscal year and print that number in the Main Estimates. As the year progresses—even if you now have interest rates staying roughly where they were, you have had a gradual increase in interest rates over the summer months and then a rather sharp reduction in the last six weeks—those swings can significantly affect the amount of interest you have to pay on the total stock of debt that is outstanding.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Y a-t-il un moyen de savoir quelle part des 500 millions de dollars prévus initialement dans le Budget des dépenses principal est affectée aux dépenses de fonctionnement, par opposition aux dépenses en capital?

M. Darling: Oui. Dans le sommaire du financement par voie de crédit du Budget principal de 1987-1988, les fonds nécessaires pour le fonctionnement représentent 346,9 millions de dollars, et l'acquisition d'immobilisations, d'installations et de matériel représente 141,8 millions de dollars, ce qui porte le total des besoins budgétaires à 488,7 millions de dollars.

Le sénateur Cogger: Il semble donc y avoir une différence.

J'ai ici une note selon laquelle les dépenses de fonctionnement atteindront 671 millions de dollars, et les recettes escomptées, 253 millions de dollars...

M. Darling: C'est ce qu'il faut en déduire.

Le sénateur Cogger: ... ce qui représente un déficit d'environ 420 millions de dollars.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Si j'ajoute ce que cette société a reçu dans le budget principal et ce qu'elle demande aujourd'hui, cela fait 620 millions de dollars.

M. Darling: Oui, mais les dépenses de fonctionnement comprennent des postes hors caisse comme l'amortissement.

Le sénateur Cogger: Dans le budget principal et dans les 122 millions de dollars?

M. Darling: Oui. Nous estimons que cela ne doit pas entrer dans les dépenses de fonctionnement. Les sommes dont vous avez fait état figurent au budget principal, mais il faut enlever 70,5 millions prévues pour les postes hors caisse, ce qui fait que VIA Rail demande au Parlement 346,9 millions en crédits nets pour les dépenses de fonctionnement, et 141,8 millions supplémentaires pour l'acquisition d'immobilisations.

Je ne crois pas me tromper en disant que le montant global demandé dans ce budget supplémentaire servira au fonctionnement de la société et non de capital supplémentaire.

Le sénateur Doody: J'ai une question à poser sur un poste différent. Il y a un crédit de 275 millions pour les frais de la dette publique. Cela me surprend un peu; je croyais qu'ils étaient un peu moindres, étant donné la situation des taux d'intérêt; de toute évidence, ce n'est pas le cas.

M. Darling: Le ministère des Finances évalue constamment, presque tous les mois, les frais de la dette publique. Il utilise la meilleure prévision possible de l'évolution des taux d'intérêt à un moment donné afin de préparer une estimation des sommes nécessaires pour acquitter les intérêts de la dette pendant le prochain exercice, et inscrit ce montant au budget principal. Au fur et à mesure que l'année avance—malgré la stabilité relative des taux d'intérêt actuels, ceux-ci ont connu une hausse graduelle pendant l'été, puis sont tombés assez brusquement au cours des six dernières semaines—de telles variations peuvent influencer considérablement sur les montants des intérêts à payer pour rembourser la dette.

[Text]

So that what you have is a running balance of the best estimate, as at this point in time, of what will be required in this fiscal year.

Senator Doody: I have a question on two other items. Statutory reductions in the forecast for statutory expenditures for spouses allowance payments is in the amount of \$84 million, and there is a \$75 million reduction in the guaranteed income supplement payments. What is going on there?

Mr. Darling: The bottom line of what you are seeing is that fewer Canadians have a minimum income level that would make them eligible to receive payments under those two programs, relative to the population that it had been projected would be eligible at the time the Estimates were originally prepared a year ago.

Again we are dealing with aggregates and estimates in population, and you make your best assumption about what income levels will be with respect to people who are eligible—in the case of the guaranteed income supplement over 65; and in the case of the spouses allowance between 60 and 65—but it is an income-tested program, so that if people had a better level of income than had been anticipated by the people making the projections the take-up in the program would be less.

Senator Doody: I see.

Mr. Darling: It is an expectation that one would assume would continue to occur, because you now have a large proportion of the population eligible to receive the Canada Pension Plan. Actually, with the combination of the Old Age Assistance Pension plus the Canada Pension Plan, the aggregate of the two are sufficient to not require that they have access to the guaranteed income supplement. One would expect that estimate to continue to show a declining requirement over the years.

Senator Doody: Very good. The External Affairs vote has a \$21 million figure for the summit management office. Is this to be an ongoing division of External Affairs now that the three summits for this year are finished or just about finished? Will it be disbanded or will we have it as a permanent part of the structure?

Mr. Darling: The office will continue in existence to the next fiscal year because the Economic Summit will take place in Toronto in June of next year.

Senator Doody: I see.

Mr. Darling: The other two summits have been completed, and, when the Economic Summit is completed, that office will be disbanded. There is no continuing requirement for it.

Senator Doody: Is there a breakdown available on the \$21 million? How much of it is made up on security, for instance?

Mr. Darling: The \$21 million includes no provision for security payments; that amount appears in the Estimates of the RCMP, and to this point they have not yet sought a supplementary estimate. They may have sufficient funds in their existing appropriation to cover the costs. However, I can give you a breakdown on the cost by summit.

[Traduction]

Vous avez donc la meilleure estimation possible, en ce moment, des montants à payer au cours de l'exercice.

Le sénateur Doody: J'ai une question à poser sur deux autres postes du budget. Il y a une réduction de 84 millions dans les dépenses législatives concernant l'allocation de conjoint, et une autre de 75 millions dans les paiements relatifs au supplément de revenu garanti. Pourquoi?

M. Darling: Fondamentalement, c'est que le nombre de Canadiens qui ont un niveau de revenu les rendant admissibles aux versements en vertu de ces deux programmes est inférieur à ce qu'on avait prévu il y a un an.

Encore une fois, nous travaillons avec des sommes globales et des estimations démographiques. On doit évaluer le mieux possible les niveaux de revenu des contribuables admissibles, en l'occurrence les plus de 65 ans dans le cas du supplément de revenu garanti, et ceux qui ont entre 60 et 65 ans dans le cas de l'allocation de conjoint. Toutefois, comme il s'agit d'un programme basé sur le revenu, si les contribuables admissibles déclarent un revenu supérieur à celui qu'on avait prévu, le programme coûte moins cher.

Le sénateur Doody: Je vois.

M. Darling: Il faudra sans doute continuer de faire de telles prévisions, parce qu'il y a maintenant une proportion plus importante de la population qui est admissible au Régime de pensions du Canada. De fait, les contribuables qui ont droit à la fois à la pension de vieillesse et aux prestations du Régime de pensions jouissent d'un revenu suffisant pour ne plus avoir droit au supplément de revenu garanti. On peut donc s'attendre à ce que les montants inscrits en regard de ce programme continuent de diminuer dans les prochaines années.

Le sénateur Doody: Très bien. Le crédit des Affaires extérieures prévoit 21 millions pour le Bureau de gestion des sommets. Ce service des Affaires extérieures deviendra-t-il permanent; en effet, les trois sommets tenus cette année sont terminés ou sur le point de l'être? Ou encore sera-t-il aboli?

M. Darling: Il sera maintenu pour le prochain exercice, vu le sommet économique à Toronto en juin prochain.

Le sénateur Doody: Je vois.

M. Darling: Les deux autres sommets sont terminés et, dès que le sommet économique le sera, le Bureau sera démantelé. Il n'aura plus de raison d'être.

Le sénateur Doody: Y a-t-il moyen de savoir comment ont été répartis ces 21 millions de dollars? Quelle proportion est affectée à la sécurité, par exemple?

M. Darling: Les dépenses de sécurité ne sont pas comprises dans ce chiffre; elles figurent dans le budget de la GRC qui, jusqu'ici, n'a pas encore demandé de budget supplémentaire. Il se peut que les crédits existants de la GRC soient suffisants pour couvrir les coûts inhérents à la sécurité. Toutefois, je peux vous donner une ventilation des coûts pour chaque sommet.

[Text]

Senator Doody: Can you?

Mr. Darling: The Francophone Summit in the External Affairs estimates costs \$7.5 million. The final bill came to a total of \$11,179,000. That does include the security costs.

Senator Doody: Did you say the original estimate was \$7 million?

Mr. Darling: The amount in the External Affairs budget was \$7.5 million, but the final cost of the summit, including the security expenditures and the RCMP vote, is \$11,179,000.

Senator Doody: Do you have a breakdown of that \$11 million?

Mr. Darling: I could get that for you. It includes some money that was spent in the previous fiscal year, although it was not a great amount. Planning started in the previous fiscal year.

Senator Doody: I would appreciate a breakdown which would include the Commonwealth Conference.

Mr. Darling: I will get the same breakdown for the Commonwealth Conference.

Senator Phillips: Did you say there was money spent in the previous fiscal year?

Mr. Darling: The planning had to start for these summits several months ahead of their actually occurring. We had to put in place a planning team.

Senator Phillips: Was there a vote in the Estimates for it?

Mr. Darling: Yes.

Senator Doody: On another item, I note that Finance is asking for almost \$11 million to deal with communications, information, and so on. How is that money to be divided between communications regarding tax reform and the work regarding financial institutions? Is this amount for outside lawyers or accountants or is it for information to the public generally? Are any person-years included in this? Is it all to be done outside?

Mr. Darling: There are no person-years included in this. The amounts in aggregate can be broken down. An amount of \$9,168,000 is for a comprehensive communication program to inform Canadians about the Minister of Finance's tax reform proposals announced on June 18. That basically is getting detailed explanations of the program to as many people as possible. It was a major printing and distribution job.

Senator Doody: That accounts for \$9 million; is that correct?

Mr. Darling: Yes.

Senator Doody: That is most of it.

Mr. Darling: Approximately \$1.4 million is related to costs for the working group and financial institutions which involved private-sector lawyers and accountants who prepared the gov-

[Traduction]

Le sénateur Doody: Vraiment?

M. Darling: Le montant prévu dans le budget des Affaires extérieures pour le sommet de la francophonie est de 7,5 millions. La facture définitive s'élevait à 11 179 000 \$, ce qui comprend les coûts relatifs à la sécurité.

Le sénateur Doody: Vous avez dit que l'estimation originale était de 7 millions?

M. Darling: Le montant inscrit au budget des Affaires extérieures était de 7,5 millions, mais le coût définitif du sommet, y compris les dépenses au titre de la sécurité comprises dans le crédit de la GRC, est de 11 179 000 \$.

Le sénateur Doody: Avez-vous une ventilation de ce chiffre?

M. Darling: Je pourrais vous l'obtenir. Elle comprend des crédits dépensés pendant l'exercice précédent, bien que ce ne soit pas un gros montant. La planification a commencé un an auparavant.

Le sénateur Doody: J'aimerais obtenir une ventilation qui comprendrait aussi la conférence du Commonwealth.

M. Darling: Je vous l'obtiendrai.

Le sénateur Phillips: Vous avez dit que des fonds avaient été dépensés pendant l'exercice précédent?

M. Darling: Il a fallu commencer la planification de ces sommes plusieurs mois avant qu'ils aient lieu. Nous devons mettre en place une équipe de planification.

Le sénateur Phillips: Y avait-il un crédit budgétaire à cette fin?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Doody: En ce qui concerne un autre poste du budget, je remarque que les Finances demandent presque 11 millions en dépenses de communications, d'information et autres. Comment ce montant se divise-t-il entre les communications touchant la réforme fiscale et les travaux relatifs aux institutions financières? Ces montants servent-ils à rémunérer des avocats ou des comptables indépendants, ou à financer l'information du public en général? Comprend-il des années-personnes, ou tout doit-il être fait à contrat?

M. Darling: Ce poste ne comprend aucune année-personne, mais une somme de 9 168 000 \$ affectée à un programme global de communications destiné à renseigner les Canadiens sur la réforme fiscale qu'a annoncée le ministre des Finances le 18 juin dernier. Ce programme vise fondamentalement à donner des explications détaillées sur la réforme fiscale au plus grand nombre de citoyens possible. Il suppose d'importants travaux d'impression et de distribution.

Le sénateur Doody: Cela représente 9 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Doody: C'est la plus grande partie du crédit.

M. Darling: Environ 1,4 million couvrent les coûts du groupe de travail et des institutions financières qui ont fourni les services d'avocats et de comptables pour mettre au point

[Text]

ernment's statement, "New Directions for the Financial Sector." It is also related to costs incurred to engage the necessary legal expertise to draft approximately 1,000 pages of legislation that have to be amended arising out of that policy statement.

Finally, \$230,000 was required to prepare a detailed Notice of Ways and Means Motion amending the Customs Tariff to conform with the harmonized system which was to be implemented January 1, 1988.

Senator Doody: Was that not done in-house?

Mr. Darling: No, apparently, not. Quite frequently the Department of Finance does that because the complexity of tax and customs legislation is such that it is a case of either having a large number of lawyers on staff or seeking outside people who are qualified and knowledgeable of the act to work on it.

Senator Doody: This follows the principle that war is too important to be left to the generals.

Mr. Darling: Apparently.

Senator Phillips: I have a question on the \$350 million for the Exploration and Development Incentive Program. Can you give us some background on how the need for this arose?

Mr. Darling: A specific statute was put into the House of Commons and approved by both the House and the Senate this spring that appropriated this money. The origin was that the prevailing price of oil in the past year leading up to last spring was so low that the small independent producers were not undertaking oil exploration programs.

Senator Phillips: This, essentially, relates to the act that was passed this spring; is that correct?

Mr. Darling: It does entirely.

Senator Doody: I now turn to Energy, Mines and Resources, particularly the items dealing with the Canada/Newfoundland Development Fund and the Canada/Newfoundland Offshore Petroleum Board. I assume that is the Government of Canada's part of the administrative costs of the funding of that board; is that correct?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Doody: Could we have a breakdown of the \$24 million which comes under the development fund? Do you have a list of those projects?

Mr. Darling: Not with me.

Senator Doody: Could you get that for us?

Mr. Darling: Yes, we could provide it.

The Chairman: Would you refer to the page?

Senator Doody: It is on page 38.

On that same page there seems to be a \$5 million negative amount for the Canada/Nova Scotia Development Fund. Am I reading that correctly?

[Traduction]

l'énoncé de principe du gouvernement: «le secteur financier: nouvelles directions». Ce montant comprend aussi les honoraires des conseillers juridiques qui ont rédigé quelque 1 000 pages de modifications législatives découlant de cet énoncé de politique.

Enfin, il fallait prévoir 230 000 \$ pour préparer une motion détaillée des Voies et Moyens modifiant le Tarif des douanes pour le rendre conforme au système qui doit être mis en place le 1^{er} janvier 1988.

Le sénateur Doody: Ce travail n'a pas été confié aux services internes?

Mr. Darling: Apparemment non. Le ministère des Finances recourt très souvent à des experts de l'extérieur parce que la complexité de la législation fiscale et douanière est telle qu'il n'a pas le choix: ou bien il recrute une multitude d'avocats dans son personnel ou bien il confie le travail sous contrat à des experts indépendants.

Le sénateur Doody: Conformément au principe selon lequel la guerre est trop importante pour être laissée aux généraux.

M. Darling: Apparemment.

Le sénateur Phillips: J'ai une question à poser sur le crédit de 350 millions prévu pour le Programme d'encouragement à la prospection et à la mise en valeur. Pouvez-vous nous expliquer un peu pourquoi on a mis sur pied ce programme?

M. Darling: Un projet de loi de crédits distinct avait été présenté à la Chambre des communes. Celle-ci et le Sénat l'ont adopté le printemps dernier. La raison de cette mesure, c'est que le prix du pétrole en vigueur l'an dernier, et jusqu'au printemps dernier, était si faible que les petits producteurs indépendants n'entreprenaient plus de programmes de prospection pétrolière.

Le sénateur Phillips: Ce programme découle donc essentiellement de la loi adoptée le printemps dernier, n'est-ce pas?

M. Darling: Intégralement.

Le sénateur Doody: Passons maintenant au budget d'EMR, particulièrement les postes qui concernent le Fonds de développement Canada-Terre-Neuve et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures. Je présume que les montants inscrits représentent la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses administratives de cet organismes, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Doody: Pourrions-nous savoir comment se répartissent les 24 millions affectés au Fonds de développement? Avez-vous une liste des projets?

M. Darling: Pas ici.

Le sénateur Doody: Pourriez-vous nous en obtenir une?

M. Darling: Oui, nous pourrions.

Le président: Pourriez-vous nous dire la page?

Le sénateur Doody: Page 38.

À la même page, il semble y avoir un crédit négatif de 5 millions pour le Fonds de développement Canada-Nouvelle-Écosse. Est-ce que j'ai raison?

[Text]

Mr. Darling: Yes. Again, this simply reflects the expectations of cash flow in this fiscal year. What we are signalling is that there will be \$5 million less spent than was previously estimated under that agreement in this fiscal year. The total agreement remains in force and that is why you see the higher amount.

Senator Doody: It does not reflect an overspending; is that correct?

Mr. Darling: In fact, it reflects an underspending.

Senator Phillips: Is it not rather early in the year to be removing that?

Mr. Darling: No. We are eight months into the year and I think there is a very good expectation of what the cash requirements will be for the remaining four months.

Senator Phillips: I think we should give Senator Muir a chance to spend that before the end of the year.

Mr. Darling: The amount is not lost under the agreement. It continues to be available and it will be sought in future.

Senator Doody: I would refer to page 58, External Affairs, and in particular to the item of \$10 million for the Canadian Commercial Corporation. This is a \$10 million vote to forgive certain debts and obligations. What are those debts that are being forgiven?

Mr. Darling: That \$10 million is included in the aggregate total of \$1.36 billion that we talked about earlier.

Senator Doody: I have only one more question, which really is a matter of curiosity. I note that Treasury Board is providing a grant to the Conference Board of Canada amounting to \$165,000. Is Treasury Board now in the business of providing grants? I thought Treasury Board was a central administrative watchdog which was not involved in handouts. This may be shattering another one of my ideals.

Mr. Darling: Treasury Board does have included in its Main Estimates grants to two other organizations of a very limited amount because the activities of the organizations are related to the general purposes for which Treasury Board is responsible in the public service.

Senator Phillips: What would that be used for?

Mr. Darling: It is used for the general operating expenses of the Conference Board of Canada. The effect of the grant is to increase the total federal contribution to the Conference Board to an amount equal to the amount it is receiving from the provinces. It also receives funds which, I believe, are much higher than that from the private sector.

The Conference Board of Canada seeks to be an independent source of information and research on issues of public policy with a particular orientation. It has asked the government to try to maintain the level of the federal appropriation to allow it to continue operations, but to keep everyone neutral with respect to whether they have any particular degree of influence.

[Traduction]

M. Darling: Oui. Encore une fois, ce montant représente simplement les prévisions relatives à la trésorerie. Ce crédit négatif signifie que pour le présent exercice, les dépenses découlant de cet accord seront de 5 millions inférieures aux prévisions. Comme l'accord lui-même n'est pas modifié, vous voyez un montant supérieur.

Le sénateur Doody: Ce montant ne représente donc pas une dépense faite en trop?

M. Darling: De fait, il représente une dépense en moins.

Le sénateur Phillips: N'est-il pas un peu tôt pour supprimer ce montant?

M. Darling: Non. Déjà huit mois se sont écoulés, et je pense que ce montant représente une très bonne évaluation de ce que seront les besoins en trésorerie pour les quatre derniers mois.

Le sénateur Phillips: Nous devrions donner au sénateur Muir la chance de dépenser ce montant avant la fin de l'exercice.

M. Darling: Ce crédit n'est pas perdu. L'accord prévoit que le montant pourra être utilisé dans les exercices ultérieurs.

Le sénateur Doody: Je vous renvoie à la page 58, Affaires extérieures et, en particulier, au poste de 10 millions pour la Corporation commerciale canadienne. On prévoit un crédit de 10 millions pour la remise de certaines dettes et obligations. Quelles sont ces dettes que l'on remet?

M. Darling: Ces 10 millions font partie du montant global de 1,36 milliard dont nous avons parlé un peu plus tôt.

Le sénateur Doody: Il me reste une dernière question, qui n'est dictée que par ma curiosité. Je remarque que le Conseil du Trésor accorde une subvention de 165 000 \$ au *Conference Board of Canada*. Le Conseil du Trésor donne-t-il maintenant des subventions? Je croyais qu'il était un gardien qui ne subventionnait personne. Cela risque de détruire un autre de mes idéaux.

M. Darling: De fait, le Conseil du Trésor a inscrit dans son budget principal des subventions très limitées à deux autres organismes parce que leurs activités visent à atteindre dans le secteur privé les mêmes objectifs généraux que le Conseil du Trésor dans la Fonction publique.

Le sénateur Phillips: À quoi ces montants serviraient-ils?

M. Darling: Ils servent à couvrir les dépenses générales de fonctionnement du *Conference Board*. La subvention a pour effet de porter à un montant égal à celui qu'il reçoit des provinces la contribution totale que cet organisme reçoit du gouvernement fédéral. Il reçoit par ailleurs des fonds bien plus élevés du secteur privé, si je ne m'abuse.

Le *Conference Board of Canada* se veut un organisme indépendant d'information et de recherche sur les grandes orientations des pouvoirs politiques, et ce d'un point de vue particulier. Il a demandé au gouvernement d'essayer de maintenir ses dépenses à un niveau suffisant pour lui permettre de poursuivre ses programmes, mais de ne pas se laisser influencer dans ses décisions par un groupe social particulier.

[Text]

Senator Doody: On page 14 there is the Privy Council vote and there appears a figure for the Sinclair Stevens inquiry of \$852,000. Is that the final total?

Mr. Darling: Yes, sir. In fact, last year we asked for an amount in the Supplementary Estimates, but it was not all disbursed last year; so we are re-appropriating some funds that had lapsed in last year's appropriation. The final cost of that commission, according to my information, is \$2,985,000.

Senator Doody: Is that the total cost to the Government of Canada?

Mr. Darling: That is the total cost in the Privy Council estimates. There were other costs relating to the cost of legal counsel in the Department of Regional and Industrial Expansion.

Senator Doody: Do you have the grand cost to the taxpayers of Canada?

Mr. Darling: Yes; the grand cost to the taxpayers of Canada is \$3,849,000.

The Chairman: You do not know when the supplement will be published, do you?

Mr. Darling: I have no idea, sir.

The Chairman: I do not know if you remember this, but on Supplementary Estimates (C), 1986-87, we made a report, as we do on all estimates. I will read from that report at page 4:6, after which I will ask you a question.

While the Committee is aware that vote transfers do not increase the expenditures of a department as a whole, they do reflect a divergence in the way money has been appropriated to that department. The Committee concluded that information on vote transfers,—

that is relating to the \$1 vote, of course,

—showing the amount of increase and decrease for each vote should be displayed clearly in the table for each department and in the summary tables. Treasury Board officials concurred that the form of the supplementary estimates was not conducive to an easy understanding of vote transfers, and indicated that they will be reviewing the entire way these estimates are presented. The Committee indicated its interest in this and requested that any proposed format changes be sent to its members before they were finalized; this was agreed to by Treasury Board officials.

That was dated March 19, 1987. When does the Treasury Board intend to consult with this committee on a new form of Supplementary Estimates?

Mr. Darling: I would hope, Mr. Chairman, within the next week to ten days.

Senator Doody: That was a timely question.

The Chairman: You will get in touch with us, then?

Mr. Darling: We have already put our proposal to the minister and have suggested that he undertake to consult with both

[Traduction]

Le sénateur Doody: À la page 14, Conseil privé, on remarque un crédit de 852 000 \$ pour l'enquête sur Sinclair Stevens. Est-ce le montant total définitif?

M. Darling: Oui. De fait, nous avons demandé un montant dans le budget supplémentaire de l'an dernier, et il n'a pas été entièrement dépensé. Nous ne faisons que réaffecter des fonds non utilisés l'an dernier. Le coût global de cette commission, selon mes renseignements, est de 2 985 000 \$.

Le sénateur Doody: Est-ce le coût total pour le gouvernement du Canada?

M. Darling: C'est le coût total d'après les prévisions budgétaires du Conseil privé. Il y a eu d'autres coûts, pour le conseiller juridique, imputés au ministère de l'Expansion industrielle et régionale.

Le sénateur Doody: Avez-vous le coût total pour les contribuables du Canada?

M. Darling: Oui; il est de 3 849 000 \$.

Le président: Vous ne savez pas quand le budget supplémentaire sera publié, n'est-ce pas?

M. Darling: Je n'en ai pas la moindre idée, monsieur.

Le président: Je ne sais pas si vous vous rappelez que nous avons présenté un rapport sur l'étude du Budget supplémentaire (C) de 1986-1987, comme nous le faisons pour toutes les prévisions budgétaires. Je lirai un extrait du rapport (page 4:6) avant de vous poser une question.

Tout en sachant que les paiements de transfert n'augmentent pas les dépenses totales d'un ministère, le Comité estime qu'ils traduisent un mode différent d'allocations de crédits à ce ministère. Il conclut que les tableaux de chaque ministère et la table sommaire devraient donner tous les renseignements sur les transferts de crédits, il s'agit du crédit de 1 \$, bien sûr,

précisant le montant de l'augmentation ou de la diminution de chacun d'eux. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont reconnu que le mode de présentation des transferts de crédits dans le Budget des dépenses supplémentaire ne facilitait pas leur compréhension, et a indiqué que ce mode de présentation serait réexaminé. Le Comité s'est dit intéressé à cette initiative et a demandé que ses membres soient mis au courant de tout changement de présentation avant leur adoption finale; ce que les représentants du Conseil du Trésor ont accepté.

Le rapport est daté du 19 mars 1987. Quand le Conseil du Trésor a-t-il l'intention de consulter notre comité au sujet d'une nouvelle formule pour le budget supplémentaire?

M. Darling: Monsieur le président, j'espère que ce sera d'ici sept ou dix jours.

Le sénateur Doody: C'est une question très pertinente.

Le président: Vous communiquerez avec nous, alors?

M. Darling: Nous avons déjà présenté notre proposition au ministre et nous lui avons suggéré qu'il se charge de consulter votre comité et celui de l'autre endroit.

[Text]

this committee and the appropriate committee of the other place.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions?

Senator Muir: If I may, Mr. Darling, I have a question regarding grants. I have often wondered, over the years, how they work. Regardless of the government, I think politicians are on the totem pole next to used car salesmen—and I have every respect for used car salesmen. One of the worst shocks I ever got—of course, I thought it wasn't too bad because the guy was American and stupid as hell—was when a person told me that, in his opinion, politicians were next to child molesters. Of course, that is going a little too far.

Then we come, in turn, to the bureaucrats, and I hate that name because you people work very hard. I have found that to be the case in most departments I have ever had experience with over 30 years. All the same, I dislike that term, as I dislike the term "bodies"—people saying, "I need some bodies," and so on. What I am really coming to is: How do grants begin? Is it the minister or his department or his officials who put an application through to Treasury Board? Who then decides if grants are meritorious or worthwhile? Who decides how much will go to whom? How does the whole thing start? After it starts, the applicants get in the trough with these politicians, bureaucrats and other people. How do they get on the payroll? How do these grants continue year after year? I have seen them continue, in some cases, and I have seen the same people continue to get grant moneys, although they will condemn the government of the day. Could you elaborate a little on that subject?

Mr. Darling: I have several comments, senator. I would distinguish between a grant and a contribution, to begin with. No grant can be paid to any organization or individual unless it is expressly listed in the estimates put before Parliament. The grant will not be put into the estimates until the minister responsible for the department has agreed that that item should proceed to Parliament. Therefore, in response to your general question "How does a grant get started?", it does require that the minister responsible for the department agrees to sponsor a specific grant at a specific level.

In reality, grants occur for many purposes. It may be a substantial grant to an organization on an on-going basis, where the organization has an expectation that it will continue. One of the appropriations or grants we were talking about in the Estimates in the Treasury Board of Canada falls into that category. It is a grant to the Institute of Public Administration of Canada that, as far as I know, has been given to that institute since it was first created some 30-odd years ago.

Senator Muir: If I may interject, Mr. Darling, I am not condemning all grants. Some are extremely worthwhile, as you have said. There are certain others, however, that get started and people continue to receive them, even though they may condemn you and whatever government is in power at that particular time.

[Traduction]

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Muir: Si je peux me permettre, monsieur Darling, j'aurais une question à vous poser au sujet des subventions. Je me suis souvent demandé au cours des années comment elles fonctionnent. Indépendamment du gouvernement, je pense que les hommes politiques ressemblent aux vendeurs de voitures d'occasions, et j'ai beaucoup de respect pour ces derniers. J'ai été particulièrement stupéfait quand quelqu'un m'a dit qu'à son avis les hommes politiques s'apparentaient à ceux qui brutalisent les enfants, mais cette remarque perd peut-être de la crédibilité venant d'un Américain terriblement bête. Bien sûr, c'est aller un peu trop loin.

Puis il y a les fonctionnaires, terme que je n'aime pas du tout parce que les fonctionnaires, comme vous, travaillent très fort. C'est ce que j'ai pu constater dans la plupart des ministères que j'ai fréquentés depuis 30 ans. Quoi qu'il en soit, je déteste ce terme. En fait j'aimerais savoir d'où viennent les subventions. Est-ce le ministre, son ministère ou ses fonctionnaires qui présentent une demande au Conseil du Trésor? Qui décide ensuite si les subventions sont justifiées? Qui décide combien verser et à qui? Quelle est l'origine des subventions? Une fois la demande faite, les candidats en viennent au point mort avec ces politiciens, ces fonctionnaires et les autres intervenants. Comment viennent-ils à obtenir les fonds voulus? Comment ces subventions leur sont-elles versées année après année? Elles continuent d'être versées, dans certains cas, même si ceux qui les reçoivent formulent des reproches à l'endroit du gouvernement du jour. Pourriez-vous fournir des explications à ce sujet?

M. Darling: J'ai plusieurs remarques à formuler, monsieur le sénateur. Je commencerai par établir une distinction entre subvention et contribution. Aucune subvention ne peut être versée à un organisme particulier à moins de figurer expressément dans le budget des dépenses déposé devant le Parlement. Une subvention n'y figurera pas avant que le ministre responsable ait accepté que ce poste y figure. Par conséquent, quand vous me demandez quel est le point de départ d'une subvention, je vous réponds qu'il faut que le ministre responsable convienne de verser une subvention particulière à un niveau particulier.

En fait, les subventions visent beaucoup d'objectifs. Il peut s'agir d'une subvention importante versée à un organisme, en permanence, quand cet organisme s'attend à ce que la subvention continue de lui être versée. Un des crédits, ou subventions, dont nous avons parlé dans le budget des dépenses du Conseil du Trésor du Canada entre dans cette catégorie. C'est une subvention versée à l'Institut d'administration publique du Canada qui, autant que je sache, lui est versée depuis sa création, il y a une trentaine d'années.

Le sénateur Muir: Si je peux me permettre de vous interrompre, monsieur Darling, je ne critique pas toutes les subventions. Certaines sont extrêmement utiles, comme vous l'avez dit. Il y en a d'autres, par contre, qui sont versées et continuent de l'être même si ceux qui les reçoivent formulent des reproches à votre endroit et à l'endroit du gouvernement au pouvoir.

[Text]

Mr. Darling: You are speaking of grants that are given to advocacy groups, whether they be visible minorities, native peoples, women, consumers or whoever.

Senator Muir: Some grants are good, but how is it that they are given annually, year after year?

Mr. Darling: It is a question of the organization maintaining its relationship with the department in whose estimate the grant appears. It is up to the management of that department and the minister responsible for that department to decide whether the grant should continue.

Senator Muir: I must confess that I have been guilty for many years of advocating grants to many groups and individuals. Many of them I thought were for good causes. I just wondered in our discussion how some of those grants continue year after year. That is at the discretion of the minister of the day?

Mr. Darling: Yes.

The Chairman: Honourable senators, I need a motion to have appended to the proceedings of today the answers to our questions of October 15, received from the Treasury Board on Supplementary Estimates (B).

Senator Doody: So moved.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: May I have a motion to report these Supplementary Estimates?

Senator Doody: So moved.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: On behalf of the committee, I wish to thank our two witnesses for appearing this morning, in spite of last night's storm.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Darling: Vous parlez des subventions versées à des groupes de revendication, qu'il s'agisse des minorités visibles, des autochtones, des femmes, des consommateurs ou d'autres groupes.

Le sénateur Muir: Certaines subventions sont bonnes, mais comment se fait-il qu'elles soient versées année après année?

M. Darling: Il suffit que l'organisme entretienne des relations suivies avec le ministère dont le budget des dépenses prévoit cette subvention. Il appartient à la direction du ministère et au ministre responsable de décider si la subvention continuera d'être versée.

Le sénateur Muir: Je dois confesser avoir pendant de nombreuses années revendiqué des subventions pour bien des groupes et des particuliers. C'était souvent pour de bonnes causes. Je ne fais que me demander pourquoi certaines de ces revendications continuent d'être versées tous les ans. C'est laissé à la discrétion du ministre en fonction?

M. Darling: Oui.

Le président: Honorables sénateurs, il faudrait proposer de faire annexer aux délibérations d'aujourd'hui les réponses aux questions que nous avons posées le 15 octobre au Conseil du Trésor au sujet du budget supplémentaire des dépenses (B).

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: L'un d'entre vous veut-il proposer de faire rapport de ce Budget supplémentaire des dépenses?

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: Au nom du comité, je tiens à remercier les deux témoins qui ont comparu devant nous ce matin et sont venus malgré la tempête d'hier soir.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-18A"

Breakdown of amounts (\$6,065K) included in "Information" under Objects of Expenditure, page 8 Supplementary Estimates (B) 1987-88.

STANDARD OBJECT 3—INFORMATION

This standard Object contains two main categories of costs:

DEPARTMENTAL PUBLICATIONS

Includes provision for the publication of Departmental Reports and other material including informational and education bulletins and pamphlets; publications on scientific and technical matters, natural resources, statistics and other such material; Hansard and other Parliamentary papers; maps, charts, etc.

ADVERTISING

Includes provision for advertising for publicity and general purposes, including advertising for tenders (except that charges directly arising from specific construction projects or purchases are included under such headings). It includes publication of proclamations, announcement, notices, etc., and various forms of educational and informational publicity, by broadcasting, poster, press and other means.

Purpose:

The request for additional funds was based on an identified opportunity in the U.S. market. Although the major factors that influence international travel will remain favourable for Canada in 1987, the loss of Expo 86, its promotional budget, and the federal 1986 incremental marketing funds, will mean the momentum this year, demonstrated by the dramatic increase in visitors, could be lost. An increase in the budget by \$6 million will continue the U.S. marketing efforts at approximately the same level as in 1986. It enables Tourism Canada to expand its planned campaigns to reach a larger number of customers with sufficient weight to have maximum impact.

Reason for Supplementary Estimate:

The incremental funds will offset the loss of Expo 86 promotional funds and the once-only increment of \$3 million provided last year to mount a fall campaign. The \$6 million is allocated as follows: Spring Campaign 1987—\$3.5 million; fall co-operative campaign 1987—\$1.5 million; new creative development—\$1 million.

Status:

—Spring 1987—\$3.5 million—completed—the spring 1987 campaign increased television and magazine advertising in Tourism Canada's primary and secondary U.S. markets and

APPENDICE «FN-18A»

Ventilation du montant (6 065 000 \$) inscrit au titre "Information", rubrique "Articles de dépense", ministère de l'Expansion industrielle régionale, en page 9 du *Budget des dépenses supplémentaires (B)* pour 1987-88.

ARTICLE COURANT 3—INFORMATION

Cet article courant englobe deux grandes catégories de coûts: les publications du ministère et la publicité.

PUBLICATIONS

Provision pour la publication de rapports ministériels et d'autres documents, notamment des bulletins, brochures et dépliants à caractère informatif et éducatif; des documents sur des questions scientifiques et techniques, les ressources naturelles, les statistiques et autres documents du genre; le Hansard et d'autres documents parlementaires; des cartes, des tableaux, etc.

PUBLICITÉ

Provision pour la publicité et les annonces et avis généraux, notamment la diffusion d'appels d'offres (sauf les frais découlant directement de travaux de construction ou d'achats spécifiques, qui sont inscrits sous les rubriques pertinentes). Comprend la publication de proclamations, d'annonces, d'avis, etc., et diverses formes de publicité à caractère informatif et éducatif (à la radio, dans les journaux, par des affiches et par d'autres moyens).

But

La demande de fonds supplémentaires était fondée sur une occasion précise sur le marché américain. Bien que les principaux facteurs qui influent sur les voyages internationaux demeureront favorables au Canada en 1987, à cause de la perte d'Expo 86, du budget de promotion afférent et des sommes fédérales accrues consacrées à la commercialisation en 1986, on risque de perdre l'élan ressenti cette année par la forte hausse du nombre de visiteurs. L'ajout d'une somme de 6 millions de dollars au budget devrait permettre de maintenir à peu près au même niveau qu'en 1986 les efforts de commercialisation déployés aux États-Unis. Cette somme permettra à Tourisme Canada d'élargir ses campagnes de façon à rejoindre un plus grand nombre de clients dont le poids assurera un impact maximum.

Raisons de la demande de fond supplémentaires

Ces sommes supplémentaires compenseront la perte des fonds de publicité reliés à Expo 86 et du supplément unique de 3 millions de dollars fourni l'année dernière pour l'organisation d'une campagne à l'automne. La nouvelle somme de 6 millions sera affectée comme suit: 3,5 millions pour la campagne du printemps 1987; 1,5 millions pour la campagne coopérative de l'automne 1987; et 1 million pour de nouvelles créations.

Situation

—Printemps 1987—3,5 millions—campagne terminée. Elle consistait en une publicité accrue à la télévision et dans les revues sur les marchés américains primaires et secondaires

permitted an extended campaign of six weeks to allow greater consumer exposure during the key vacation planning period.

—Fall 1987—*\$1.5 million*—currently being finalized to conduct a co-operative fall campaign with public and private sectors. Partners include Holiday Inns, Relais et Châteaux, Air Canada, Nova Scotia, Marine Atlantic, Prince of Fundy Cruises, Prince Edward Island, Canadian Airlines International Ltd. & Tourism Vancouver.

—Creative development—*\$1.0 million*—new creative production is currently underway to introduce two new “product lines”, fall and winter to a mass audience in the United States, as well as developing two new spring/summer television spots for spring 1988.

GENERAL MOTORS STE-THÉRÈSE PROJECT

Background

—In mid-1987, the GM Ste-Thérèse plant, located on the outskirts of Montreal, was experiencing labour problems needed modernization, was losing its product mandate and, consequently, appeared destined for closure by GM management.

—The project involves an initial investment by GM of \$450 million to maintain the competitiveness of the plant. Further substantial expenditures of \$200 million, without government assistance, will be required to introduce a new product after 1990. As of now, the plant has been converted from “G” body (full-size rear-wheel drive) to “A” body (mid-size front-wheel drive) and construction of a new paint facility has commenced.

—The federal government provided a \$110 million interest-free loan to General Motors, matched by an identical loan from the Province of Quebec. The loan is repayable in 30 years (2017) and thus the real cost to government is somewhat less than \$110 million.

—If the Ste-Thérèse plant does not receive a satisfactory product mandate in 1990, early repayment provisions have been negotiated.

—This loan is treated as a commercial loan under the Income Tax Act.

—Federal support in the form of a \$110 million interest-free loan is consistent with regular program guidelines, considering total expenditures. Ste-Thérèse is eligible for higher degrees of support than sites chosen for automotive assembly plants in Ontario, as it is located in an area where the unemployment rate is approximately two percentage points above the national average.

—The level of support is also consistent with that offered by U.S. state governments to automotive assemblers.

de Tourisme Canada. Cette campagne allongée de six semaines a assuré une présence assidue auprès des clients éventuels pendant la période clé de planification des vacances.

—Automne 1987—*1,5 million*—campagne en cours d'élaboration définitive, devant être menée conjointement par les secteurs public et privé. Parmi nos partenaires, on retrouve les provinces de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que les sociétés Holiday Inn, Relais et Châteaux, Air Canada, Marine Atlantic, Prince of Fundy Cruises, Les Lignes aériennes Canadien International Ltée et Tourism Vancouver.

—Nouvelles créations—*1,0 millions*—en cours. On est en train d'élaborer des campagnes pour présenter deux nouveaux «produits», l'automne et l'hiver, à une très vaste clientèle américaine. On prépare aussi deux nouveaux spots publicitaires télévisés sur le printemps et l'été pour diffusion au printemps 1988.

PROJET DE GENERAL MOTORS À SAINTE-THÉRÈSE

Historique

—Situé à Sainte-Thérèse, en banlieue de Montréal, l'usine de GM avait besoin d'être modernisée. En 1987, l'usine avait des problèmes de main-d'œuvre, sa production était périmée, et elle semblait par conséquent vouée à la fermeture.

—Le projet implique un investissement immédiat de 450 millions de dollars pour maintenir la compétitivité de l'usine. La société devra aussi engager 200 millions de dollars, sans aide gouvernementale, afin de lancer un nouveau produit après 1990. Les modifications effectuées à ce jour comprennent la fabrication de carrosseries de type «A» (intermédiaire—traction avant) au lieu de celles de type «G» (grosse—traction arrière) et la construction d'un nouvel atelier de peinture.

—General Motors a reçu un prêt sans intérêt de 110 millions de dollars du gouvernement fédéral et une somme équivalente de la province de Québec. Le prêt est remboursable sur une période de 30 ans (2017), et se traduit par des coûts réels légèrement inférieurs à 110 millions de dollars pour le gouvernement.

—Si la production de l'usine de Sainte-Thérèse n'obtient pas les niveaux escomptés en 1990, les intervenants ont négocié des modalités d'un remboursement anticipé.

—Ce prêt est considéré comme un prêt commercial sous la Loi de l'impôt sur le revenu.

—Compte tenu de l'envergure du projet, l'aide fédérale, sous la forme d'un prêt sans intérêt de 110 millions de dollars, est conforme aux lignes directrices des programmes en vigueur. L'usine de Sainte-Thérèse est admissible à une aide plus élevée que le niveau d'aide en vigueur pour les usines de montage d'automobiles en Ontario car elle est située dans une région où le taux de chômage dépasse la moyenne nationale d'environ deux points de pourcentage.

—Le niveau de l'aide est également conforme à celui offert par les gouvernements de certains États américains aux usines de montage d'automobiles.

- The plant does not represent an increase in automotive capacity, as productions will be transferred from existing Canadian production at Oshawa.

PROJECT BENEFITS

Employment

- The assistance ensures the maintenance of 3,700 direct jobs and 1,500 supplier jobs in Quebec, as well as 2,800 supplier jobs in Ontario. These jobs would have been lost with the closure of the Ste-Thérèse plant. With increased plant output, supplier jobs will increase to 5,400 in Ontario and over 2,000 in Quebec.

Specifically, the plant benefits Ontario suppliers in the Oshawa and Toronto areas, Barrie, Burlington, Brantford, Cambridge, Chatham, Collingwood, Concord, Georgetown, Guelph, Hamilton, Kitchener, London, Oakville, Stratford, Tillsonburg and Windsor.

Exports and Foreign Exchange

- Canada enjoys significant foreign exchange benefits from the plant, estimated at \$450 million (net present value).
- Annual sales from the plant total \$3.2 billion.

Regional Development

- Ste-Thérèse provides the core of the automotive industry in Quebec. This sector is key to industrial development in Quebec and has been targetted by both federal and provincial governments for development.
- The plant is located in an area of high unemployment, approximately two percentage points above the national average. The employment provided by the plant, both in direct assembly and supply jobs and in spin-off jobs, is crucial to the local economy.

BREAKDOWN OF DEFENCE INDUSTRY PRODUCTIVITY PROGRAM (DIPP)

The DIPP program includes four main areas of expenditure:

- Research and Development*—contributions toward the eligible costs of research and development of defence-related products and for sustaining the associated technology base;
- Source Establishment*—contributions toward the eligible costs of establishing qualified Canadian suppliers of defence-related products;
- Capital Assistance*—contributions toward the eligible costs of acquiring advanced production equipment to modernize or upgrade engineering and/or manufacturing capability in Canada for defence-related products;

- L'usine ne représente pas une augmentation de la capacité du secteur de l'automobile car il s'agit d'un transfert de production d'une autre usine canadienne située à Oshawa.

AVANTAGES DU PROJET

Emploi

- Cette aide signifie que le Québec conservera 3 700 emplois directs et 1 500 emplois en amont, et que 2 800 emplois en amont seront également assurés en Ontario. La fermeture de l'usine à Sainte-Thérèse aurait entraîné la perte de tous ces emplois. Grâce à l'accroissement de la production, les emplois en amont passeront à 5 400 en Ontario et à plus de 2 000 au Québec.
- Plus précisément, l'usine bénéficie à des fournisseurs ontariens dans les régions d'Oshawa, Toronto, Barrie, Burlington, Brantford, Cambridge, Chatham, Collingwood, Concord, Georgetown, Guelph, Hamilton, Kitchener, London, Oakville, Stratford, Tillsonburg et Windsor.

Exportations et devises étrangères

- Le Canada tire de l'usine d'importants avantages au chapitre des devises étrangères, estimés à 450 millions de dollars (valeur actuelle nette).
- Les ventes annuelles de l'usine totalisent 3,2 milliards de dollars.

Développement régional

- Sainte-Thérèse est la pierre d'assise de l'industrie de l'automobile au Québec. Ce secteur est fondamental pour le développement industriel du Québec, et il constitue une priorité de développement tant pour le gouvernement fédéral que pour le gouvernement provincial.
- L'usine est située dans une région où le chômage est élevé, soit environ deux points de pourcentage de plus que la moyenne nationale. Les emplois directs et indirects reliés à l'usine sont cruciaux pour l'économie locale.

VENTILATION DU PROGRAMME DE PRODUCTIVITÉ DE L'INDUSTRIE DU MATÉRIEL DE DÉFENSE (PPIMD)

Le PPIMD comprend quatre grands secteurs de dépenses:

- Recherche et développement*—contributions couvrant une partie des coûts admissibles des travaux de recherche et de développement liés à la production de matériel de défense et au maintien de la base technologique connexe;
- Établissement de sources d'approvisionnement*—contributions couvrant une partie des coûts admissibles de l'établissement d'entreprises canadiennes autorisées à fournir du matériel de défense;
- Aide à l'investissement*—contributions couvrant une partie des coûts admissibles de l'acquisition de matériel de production perfectionné servant à moderniser ou à améliorer la capacité technique ou la capacité de fabrication au Canada de matériel de défense;

(d) *Market Feasibility*—contributions toward the eligible costs of market feasibility studies to establish the specifications and characteristics of defence-related products required to meet market demand or to determine market sector characteristics for those products when needs have been identified in Canadian or export markets.

The Department of Regional Industrial Expansion advises that the DIPP budget by project type for 1987-88 is as follows:

\$000's

Research and Development	148,188
Source Establishment	29,256
Capital Assistance	34,132
Market Feasibility	424

c) *Études de marché*—contributions couvrant une partie des coûts admissibles des études de marché servant à établir les prescriptions techniques et les caractéristiques des produits de défense en fonction de la demande du marché ou à déterminer les caractéristiques du marché des produits en question lorsque des besoins sont signalés sur les marchés canadiens ou d'exportation.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale a réparti le budget du PPIMD par projet type pour 1987-88 de la façon suivante:

En milliers
de dollars

Recherche et développement	148,188
Établissement de sources d'approvisionnement	29,256
Aide à l'investissement	34,132
Études de marchés	424



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. Brent DiBartolo, Chief, Estimates Division.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. Brent DiBartolo, chef, Division des prévisions budgétaires.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, December 3, 1987

Issue No. 19

Complete proceedings on:

Bill C-46, "An Act to amend the Royal Canadian
Mint Act and the Current Act"

FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 3 décembre 1987

Fascicule n° 19

Seul et unique fascicule concernant:

Le Projet de loi C-46, «Loi modifiant
la Loi sur la Monnaie royale
canadienne et la Loi sur la monnaie»

QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(or Frith)
Cochrane	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(or Doody)
Haidasz	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hicks	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bazin substituted for that of the Honourable Senator Phillips.

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Muir.

(December 2, 1987)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(ou Frith)
Cochrane	Marsden
Cogger	*Murray
Cools	(ou Doody)
Haidasz	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hicks	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bazin substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips.

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Muir.

(le 2 décembre 1987)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of November 17, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Phillips, for the second reading of the Bill C-46, An Act to amend the Royal Canadian Mint Act and the Currency Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 17 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur la Monnaie royale canadienne et la Loi sur la monnaie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 3, 1987
(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bazin, Cochrane, Cogger, Cools, Haidasz, Marsden, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Royal Canadian Mint:

Mr. Maurice Lafontaine, Master of the Mint;

Mr. James Corkery, Chairman of the Board;

Mr. John Uberig, Vice-President, Administration and Finance Division;

Mr. Denis Cudahy, Vice-President, Manufacturing Division;

M^{me} Marguerite F. Nadeau, Senior Counsel and Corporate Secretary.

From the Department of Finance:

Mr. Michael Kelly, Director, Financial Analysis Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 17, 1987, examined Bill C-46 "An Act to amend the Royal Canadian Mint Act and the Currency Act".

The Chairman invited an opening statement from Mr. Lafontaine, following which he and the other witnesses answered questions.

Following discussion, the Honourable Senator Cogger moved that Bill C-46 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 DÉCEMBRE 1987
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bazin, Cochrane, Cogger, Cools, Haidasz, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Monnaie royale canadienne:

M. Maurice Lafontaine, directeur général de la Monnaie;

M. James Corkery, président du conseil d'administration;

M. John Uberig, vice-président, Direction—Administration et finances;

M. Denis Cudahy, vice-président, Division de la fabrication;

M^{me} Marguerite F. Nadeau, juriste-expert et secrétaire de la corporation.

Du ministère des Finances:

M. Michael Kelly, directeur, Division de l'analyse financière.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 novembre 1987, le Comité examine le projet de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur la Monnaie royale canadienne et la Loi sur la monnaie».

Le président invite M. Lafontaine à faire une déclaration préliminaire, après quoi celui-ci, en compagnie des autres témoins, répond aux questions.

Après discussion, il est proposé par le sénateur Cogger que le projet de loi C-46 soit rapporté sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 3, 1987

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-46, An Act to amend the Royal Canadian Mint Act and the Currency Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 17, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 3 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur la Monnaie royale canadienne et la Loi sur la monnaie, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 17 novembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 3, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-46, to amend the Royal Canadian Mint Act and the Currency Act, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning, at the first meeting of the committee to examine Bill C-46, witnesses from the Royal Canadian Mint. They are: Mr. Maurice Lafontaine, Master of the Mint; Mr. James Corkery, Chairman of the Board; Mr. Denis Cudahy, Vice-President, Production; and Mr. John Uberig, Vice-President, Administration and Finance. Mr. Lafontaine, I understand that you have a presentation to make. Please proceed.

Mr. Maurice Lafontaine, Master of the Royal Canadian Mint: Mr. Chairman, I would first like to thank the committee for the invitation to appear here this morning. This gives us the occasion not only to speak about the bill but also to speak about the operations of the Royal Canadian Mint.

Honourable senators, the government has introduced this bill because it recognized the need to modernize the Mint and Currency Act. While the legislation is being modernized, the act continues to recognize that the raison d'être of the Royal Canadian Mint is to mint Canadian currency coinage. It is through this activity, and the fact that over the years the mint has been recognized as a world leader in currency mintage, that the mint has gradually found itself not only producing coinage for Canada but for a number of other countries, as well. This growing reputation brought the Royal Canadian Mint, particularly in 1979, to seek parliamentary approval to mint a gold bullion coin. Parliament gave that approval, and since then over 10 million ounces of Gold Maple Leaf coins have been sold around the world. I think it is fair to say, Mr. Chairman, that the Gold Maple Leaf is now recognized as the prime bullion coin in the world.

Furthermore, since 1976, the mint has developed a world marketing program for numismatic coinage. These days, Mr. Chairman, the better known program of the mint and one that is causing a tremendous reaction from the Canadian public is our Olympic program commemorating the 1988 Calgary Winter Olympic Games.

Honourable senators, the act as it stands has allowed the mint to reach these levels. It is now a corporation with over \$900 million in revenues, close to 85 per cent of which come from outside Canada. The revisions to the act will allow the mint to introduce new products on a timely basis; that is, when

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel a été déferée l'étude du projet de loi C-46 visant à modifier la *Loi sur la Monnaie royale canadienne* et la *Loi sur la monnaie*, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour se pencher sur ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin, pour entamer nos audiences sur le projet de loi C-46, des représentants de la Monnaie royale canadienne. Il s'agit en l'occurrence de M. Maurice Lafontaine, directeur général et président de la Monnaie royale canadienne, de M. James Corkery, président du conseil d'administration, de M. Denis Cudahy, vice-président à la Fabrication et de M. John Uberig, vice-président à l'Administration et aux Finances. M. Lafontaine, je crois savoir que vous avez un exposé à faire. La parole est à vous.

M. Maurice Lafontaine, directeur général et président de la Monnaie royale canadienne: Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier le Comité de nous avoir invités à venir témoigner ici ce matin. Cela est une occasion pour nous de vous entretenir non seulement du projet de loi mais aussi du fonctionnement de la Monnaie royale canadienne.

Honorables sénateurs, en déposant ce projet de loi, le gouvernement a reconnu la nécessité de moderniser la *Loi sur la Monnaie royale canadienne* et la *Loi sur la monnaie*. Même si elle est modifiée, la loi continue toutefois à reconnaître que le rôle de la Monnaie royale canadienne est de frapper les pièces de monnaie du Canada. C'est grâce à cette activité et aussi grâce au fait qu'avec les années, nous nous sommes acquis une réputation d'excellence dans le domaine de la frappe de la monnaie, que nous avons graduellement commencé à frapper de la monnaie non seulement pour le Canada mais aussi pour un certain nombre d'autres pays. Cette réputation grandissante a incité la Monnaie royale canadienne, en particulier en 1979, à demander au Parlement de l'autoriser à frapper une pièce d'or. Le Parlement a acquiescé à sa demande et depuis, au-delà de 10 millions d'onces de pièces d'or frappées de la feuille d'érable ont été vendues partout dans le monde. Je pense qu'il n'est pas exagéré de dire, monsieur le président, que la feuille d'érable en or est maintenant reconnue comme la pièce de monnaie en or la plus répandue au monde.

En outre, depuis 1976, nous avons mis sur pied un programme de commercialisation des pièces de monnaie numismatiques à l'échelle internationale. Ces temps-ci, notre programme le mieux connu et aussi celui qui suscite le plus grand engouement chez la population canadienne, est celui visant à commémorer les Jeux olympiques d'hiver de Calgary.

Honorables sénateurs, dans sa version actuelle, la loi a permis à la Monnaie royale canadienne d'atteindre ces niveaux d'excellence. Nos revenus s'élèvent maintenant à au-delà de 900 millions de dollars, dont près de 80 p. 100 proviennent de l'étranger. Les modifications apportées à la loi vont permettre

[Text]

the market is deemed by our marketing people to be appropriate for such action. At the same time, Bill C-46 will allow the mint to manage its operations in a more efficient and effective manner.

The Auditor General, over the years, has pointed out that the mint has retained earnings and the act does not technically allow that. The Auditor General has never made a strong point of it, but is cognizant that past governments and this government have thought of taking action to remedy that. This is another purpose behind the bill; namely, to allow the mint to really correct its financial situation.

With those introductory remarks, Mr. Chairman, my colleagues and I will be glad to answer any questions senators may have.

Senator Marsden: Mr. Lafontaine, this seems to be a fairly straightforward and sensible piece of legislation, but could you clarify some of its features? I would begin by asking a question about retained earnings. Could you expand upon your remarks with respect to the value of share capital and why the value of share capital is changing? Secondly, could you explain to us whether you will be retaining all of your earnings or whether you will pay a dividend, for example, on the government shares?

Mr. Lafontaine: In order to give occasion to my colleague, the Vice-President of Finance, to go into the subject of retained earnings and share capital, I will deal with the second question first. The government had already intended to change our status from a C-1 to a C-2 type of corporation and, in the light of that, we will be paying dividends in the future. Naturally, we will be developing dividend policies that will be submitted to our board of directors. Those policies will have to receive government acceptance. Yes, senator, we will be paying dividends in the future.

Senator Marsden: How long do you think it will be before you will pay dividends?

Mr. Lafontaine: It is our hope that Bill C-46 will receive Royal Assent in conjunction with our fiscal year, which starts January 1. We will then have the new status as a corporation. We will still operate as a C-1 type corporation to the end of this year, but by the end of the next calendar year we hope to have approved a policy that will enable us to pay dividends.

Senator Marsden: That will be 1988; thank you.

Mr. Lafontaine: I would now call upon Mr. Uberig to respond to the first question.

Mr. John Uberig, Vice-President, Administration and Finance, Royal Canadian Mint: If I may, I will preface my remarks by saying that the existing Royal Canadian Mint Act does not provide for any type of share capital. Therefore, any money that the mint requires for expansion, investment in

[Traduction]

à la Monnaie royale canadienne de mettre de nouveaux produits sur le marché au moment opportun, c'est-à-dire lorsque, de l'avis de nos spécialistes, le marché sera favorable. De même, le projet de loi C-46 va nous permettre de rationaliser notre mode de fonctionnement.

Depuis un certain nombre d'années, le vérificateur général constate que nous avons des bénéfices non répartis alors qu'en principe, la loi nous l'interdit. Il n'a jamais insisté là-dessus, mais il a toujours été conscient des efforts déployés par les gouvernements précédents et actuel pour remédier à cette situation. C'est là un autre objectif du projet de loi, en l'occurrence, permettre à la Monnaie royale canadienne de vraiment redresser sa situation financière.

Après ces quelques remarques préliminaires, mes collègues et moi-même sommes prêts, monsieur le président, à répondre aux questions des sénateurs.

Le sénateur Marsden: Monsieur Lafontaine, ce projet de loi me semble très direct et très censé mais j'aimerais que vous m'expliquiez certaines de ses dispositions. J'aimerais commencer, par exemple, par la question des bénéfices non répartis. Pourriez-vous préciser ce que vous avez dit au sujet de la valeur du capital social et des raisons pour lesquelles ce capital est modifié? Ensuite, pourriez-vous nous dire si vous allez réinvestir tous vos bénéfices ou si vous allez, par exemple, verser des dividendes sur les actions du gouvernement?

M. Lafontaine: Je vais laisser mon collègue, le vice-président aux Finances, le soin de répondre à votre question sur les bénéfices non répartis et sur le capital social, et je vais commencer par répondre à votre deuxième question. Le gouvernement avait déjà l'intention de modifier notre statut afin de faire de nous une société de type C-2 plutôt que C-1. Par conséquent, nous allons dorénavant verser des dividendes. Naturellement, nous allons établir une politique en la matière qui devra être approuvée par notre conseil d'administration. Cette politique devra aussi recevoir l'approbation du gouvernement. Effectivement, sénateur, nous allons verser des dividendes dans l'avenir.

Le sénateur Marsden: D'ici combien de temps croyez-vous pouvoir être en mesure de commencer à verser des dividendes?

M. Lafontaine: Nous espérons que le projet de loi C-46 recevra la sanction royale en même temps que débutera notre prochain exercice financier le 1^{er} janvier prochain. Nous aurons alors un nouveau statut comme société. Nous allons toutefois continuer à fonctionner comme une société de type C-1 jusqu'à la fin de la présente année, mais dès la prochaine année civile, nous espérons avoir obtenu l'approbation nécessaire pour mettre en œuvre une politique qui nous permettra de verser des dividendes.

Le sénateur Marsden: Ce ne sera donc pas avant 1988. Je vous remercie.

M. Lafontaine: J'inviterais maintenant M. Uberig à répondre à votre première question.

M. John Uberig, vice-président, Administration et Finances, Monnaie royale canadienne: Si vous le permettez, j'aimerais d'abord vous faire remarquer que l'actuelle *Loi sur la monnaie royale canadienne* n'autorise aucun type de capital social. Par conséquent, la Monnaie royale canadienne doit

[Text]

inventories and so on, has to be borrowed. There are limits to that. The fact is that in the past the mint has required money and has not been able to pay its earnings annually into the Consolidated Revenue Fund. For that reason there was a retention of earnings in the mint. This bill will provide a share capital base which reflects the assets that are earned by the mint. There are in excess of \$40 million of fixed assets, and it will leave the Mint in a much more flexible position—"flexible" is perhaps not the right word, but a more businesslike and profit position for the future.

The share capital amount was calculated based on an appreciation of the assets we already have; what are the potential earnings; considering different ratios, and so on, and it was determined to be an equitable amount for the future. Have I answered your question?

Senator Marsden: Yes. There may be other senators who wish to follow up on this particular question, and I will then have a further question.

Senator Bazin: I would like to pursue that line of questioning. Am I correct in understanding that the profits would be used first to pay debt before payment of dividends?

Mr. Uberig: Let me put it this way: we would have to respect the existing debt terms and conditions that we have. We have borrowings from the government which stipulate payments of so much per year and interest of so much per year. We would have to respect that. I would anticipate that the profits would be used to meet our capital requirements—by that I mean plant, equipment, and so on—and our board of directors, along with the government, would have to consider an appropriate dividend policy. But I do not think I am in a position to say that it would be used to pay debt before it pays dividend.

Mr. Lafontaine: Mr. Chairman, with your permission, I may add to Mr. Uberig's point. One key objective that the board of directors accepted is really long-term financial viability of the corporation. I believe the corporation has always been financially viable—in fact, profitable—and in developing a dividend policy it would consider what we would need in terms of capital investment over the long term relative to the profit that we are making. Most corporations have to repay some debts, but we do not have a large debt. The profit for next year will be fully used to repay the debt—because we have borrowed from the government under certain conditions—but the debt is not excessive. It will be a dividends policy, similar to the way in which a private sector corporation would look at it—namely, how would it ensure long-term financial viability?

[Traduction]

emprunter chaque fois qu'elle a besoin d'argent pour agrandir ses installations, augmenter ses stocks, etc. Cette façon de procéder a cependant des limites. Le fait est que, par le passé, la Monnaie royale canadienne a eu besoin d'argent et n'a pas été en mesure de faire ses versements annuels au Fonds du revenu consolidé. C'est ce qui explique que la Monnaie royale canadienne ne distribue pas ses bénéfices. Ce projet de loi lui permettra d'avoir un capital social de base qui tiendra compte de son actif actuel. La Monnaie royale canadienne possède au-delà de 40 millions de dollars en immobilisations. Elle aura maintenant beaucoup plus de marge de manœuvre—l'expression est peut-être mal choisie—ou, en tout cas, elle sera en meilleure position pour l'avenir.

Le montant du capital social a été établi à partir notre actif actuel, de nos bénéfices possibles et de différents coefficients. On a jugé que c'était là un montant réaliste pour l'avenir. Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Marsden: Oui. D'autres sénateurs ont peut-être des précisions à vous demander à ce sujet. Je vais leur laisser la parole, quitte à revenir moi-même là-dessus un peu plus tard.

Le sénateur Bazin: J'aimerais poursuivre dans cette veine. Si j'ai bien compris, les bénéfices seront d'abord utilisés pour rembourser vos dettes avant de servir au versement de dividendes?

M. Uberig: Disons plutôt que nous allons d'abord devoir honorer nos obligations financières. Nous avons contracté des emprunts auprès du gouvernement que nous devons rembourser à tant par année et sur lesquels nous devons verser un certain montant d'intérêts chaque année. Nous allons devoir honorer cette obligation. Je prévois que les bénéfices pourront servir à satisfaire nos besoins en immobilisations—j'entends par là les installations, le matériel, etc.—et notre conseil d'administration, de concert avec le gouvernement, devra songer à mettre en œuvre une politique satisfaisante pour régir le versement de dividendes. Je ne suis cependant pas en mesure de vous dire si nos bénéfices serviront d'abord à rembourser nos dettes plutôt qu'à verser des dividendes.

M. Lafontaine: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais ajouter quelque chose au sujet du point soulevé par M. Uberig. L'un des principaux objectifs visés par le conseil d'administration est d'assurer notre viabilité financière à long terme. Je crois que notre société a toujours été financièrement viable—et même, rentable—et qu'au moment d'établir une politique en matière pour régir le versement de dividendes, nous évaluerons ce que seront nos besoins à plus ou moins long terme au chapitre des investissements par rapport à nos bénéfices. La plupart des sociétés ont des dettes à rembourser, mais la nôtre est considérable. Les bénéfices de la prochaine année serviront uniquement à rembourser notre dette—parce que nous avons emprunté auprès du gouvernement à certaines conditions—mais notre dette n'est pas excessive. Nous aurons une politique concernant le versement de dividendes, semblable à celle de n'importe quelle société du secteur privé—c'est-à-dire, une politique qui nous permettra d'assurer notre viabilité financière à long terme.

[Text]

Senator Bazin: Let me try to decipher that answer. The profit for the corporation over the past couple of years amounts to how much—around \$10 million; is that so?

Mr. Lafontaine: Roughly.

Senator Bazin: Let us use the figure of \$10 million. I see, in the liabilities in your balance sheet of December 31, 1986, the words "Due to Government of Canada, \$52 million".

Mr. Lafontaine: Those are retained earnings.

Senator Bazin: That is what the Auditor General has a problem with?

Mr. Lafontaine: Yes.

Senator Bazin: According to him, under the act you have the obligation to return to the Consolidated Revenue Fund those retained earnings over and above \$1 million.

Mr. Lafontaine: Yes.

Senator Bazin: Therefore it is a liability in your balance sheet?

Mr. Lafontaine: Yes.

Senator Bazin: So am I not correct in assuming that you would first have to repay that \$52 million before paying any dividends?

Mr. Lafontaine: That is correct; but the \$40 million that would come to us in equity will be used to repay the first \$40 million; and, you are quite correct in that in 1988 we will want to clear the remaining debt of \$12 million.

The Chairman: The \$40 million would not be sufficient to pay all of your debts?

Mr. Lafontaine: No; it would be \$40 million out of \$52 million.

The Chairman: I see that your liabilities amount to more than the assets that you have.

Mr. Lafontaine: We have \$40 million. Our liability to the government is \$52 million. But we have a lot of money injected into financing—

Senator Bazin: I'm sure you do.

Mr. Lafontaine: —the Olympic Coin Program, because naturally you build inventories, and, as we are moving with the Olympic Coin Program, more cash will become available; and we feel that we will be able to net out our debt, the whole of the \$52 million, in 1988. I am sorry, but I did not get the full gist of your question initially.

Senator Bazin: I do not want to belabour this. I just want to have it clear, in terms of the priority reimbursement, as it were, knowing full well that either through debt or dividend it goes into the same pocket. So the \$40 million that you would borrow would go to repay part of the \$52 million?

[Traduction]

Le sénateur Bazin: Permettez-moi de décortiquer votre réponse. Les bénéfices de la société au cours des dernières années se sont élevés à combien—aux environs de 10 millions de dollars, c'est bien cela?

M. Lafontaine: A peu près.

Le sénateur Bazin: Mettons qu'ils ont été de 10 millions de dollars. Je vois au passif de votre bilan du 31 décembre 1986, que vous avez inscrit «52 millions de dollars à rembourser au gouvernement du Canada».

M. Lafontaine: Ce montant correspond aux bénéfices non répartis.

Le sénateur Bazin: C'est ce que le vérificateur général a du mal à s'expliquer?

M. Lafontaine: Oui.

Le sénateur Bazin: Selon lui, vous êtes obligés, en vertu de la loi, de rembourser au Fonds du revenu consolidé le montant des bénéfices non répartis qui dépasse un million de dollars.

M. Lafontaine: C'est exact.

Le sénateur Bazin: Par conséquent, ce montant fait partie de votre passif?

M. Lafontaine: C'est exact.

Le sénateur Bazin: Suis-je dans l'erreur lorsque j'affirme que vous allez d'abord devoir rembourser ces 52 millions de dollars avant de pouvoir verser des dividendes?

M. Lafontaine: Vous avez raison, mais les 40 millions de dollars que nous allons aller chercher sous la forme de capitaux propres serviront à rembourser les premiers 40 millions de dollars. Vous avez aussi parfaitement raison de supposer qu'en 1988, nous allons tout faire en notre pouvoir pour liquider ce solde de 12 millions de dollars inscrit à notre passif.

Le président: Les 40 millions de dollars ne suffiraient pas à rembourser toute votre dette?

M. Lafontaine: Non; ce serait 40 millions sur 52 millions de dollars.

Le président: Je vois que votre passif est plus élevé que votre actif.

M. Lafontaine: Nous avons 40 millions de dollars et nous en devons 52 millions au gouvernement. Mais nous avons injecté de fortes sommes dans le financement—

Le sénateur Bazin: Je suis convaincu qu'il en est ainsi.

M. Lafontaine: ... du Programme d'émissions de pièces de monnaie pour les Jeux olympiques, parce qu'il nous a naturellement fallu constituer des stocks. Au fur et à mesure que nous progresserons avec ce programme, nous aurons plus d'argent. Nous croyons être en mesure de liquider en 1988 toute notre dette, les 52 millions de dollars. Je suis désolé, mais je n'ai pas saisi l'essentiel de votre question.

Le sénateur Bazin: Je ne veux pas m'attarder sur cette question. Je veux simplement bien comprendre, en ce qui concerne le remboursement de priorité, pour ainsi dire, en sachant très bien que, soit au moyen de la dette soit au moyen des dividendes, cela va dans la même poche. Ainsi les 40 millions de dol-

[Text]

Mr. Lafontaine: Yes. We would be left with \$12 million.

Senator Bazin: That is why you want to increase your borrowing from \$35 million to \$50 million?

Mr. Lafontaine: No. It is really because, like all corporations, we need funds—cash flow—to operate. But to get back to your point, our first priority will be to pay back to the government the \$12 million that we still owe under retained earnings. We will be allowed to do this through the profit that we will make in 1988, as well as from some of the cash flow. Some of that money that was generated as profit was not paid back because it was used to finance undertakings. For instance, when we started the Olympic Coin Program, we put up the money, whereas all of the profit will go back to the government. As we reduce our inventory of the Olympic Coin Program, we will have the cash to pay part of our debt.

Senator Bazin: Using that \$10 million profit as a number, you are making \$10 million out of sales of close to \$1 billion; is that correct?

Mr. Lafontaine: Yes.

Senator Bazin: Last year, of that \$10 million, am I to understand nothing was repaid to the government?

Mr. Lafontaine: No.

Senator Bazin: It just went to the liability side of your balance sheet?

Mr. Lafontaine: Yes. It moved retained earnings from \$42 million to \$52 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would like to ask a question concerning where you get your money. I am concerned about the provision for borrowing. You may borrow money from the Consolidated Revenue Fund or any other source. Given the close hand-in-hand relationship between the Mint and the government, what is the point of having this provision for borrowing from any other source? The minister, on behalf of the Crown, holds all of your shares, and you are borrowing money from the Consolidated Revenue Fund. Is this not just an extra complication, because, presumably, your borrowings will be guaranteed by the government? So what is the point of this?

Mr. Lafontaine: It is really to provide more flexibility. You are quite right in that the Minister of Finance has to approve our borrowing. It provides more flexibility. We are always looking, and will be looking, for the best rates possible. We are trying to keep the options open, hopefully to get the best rates that may exist at a given point.

[Traduction]

lars que vous emprunteriez serviraient à rembourser une partie des 52 millions?

M. Lafontaine: Oui. Il nous resterait 12 millions de dollars à rembourser.

Le sénateur Bazin: C'est la raison pour laquelle vous voulez faire passer votre emprunt de 35 millions de dollars à 50 millions de dollars?

M. Lafontaine: Non, C'est vraiment parce que, comme toutes les sociétés, nous avons besoin de fonds—d'une marge brute d'autofinancement—pour fonctionner. Mais pour revenir à votre point, nous nous attacherons tout d'abord à rembourser au gouvernement les 12 millions de dollars que nous lui devons au titre des bénéfices non répartis. Nous pourrions le faire par l'entremise de bénéfices que nous ferons en 1988 et d'une partie de la marge brute d'autofinancement. Une partie des bénéfices n'a pas servi au remboursement parce que nous l'avons investie dans des entreprises. Par exemple, lorsque nous avons lancé le Programme d'émissions de pièces de monnaie pour les Jeux olympiques, nous avons fourni l'argent alors que tous les bénéfices reviendront au gouvernement. Au fur et à mesure que nous réduirons notre stock, nous aurons l'argent pour rembourser une partie de notre dette.

Le sénateur Bazin: En utilisant ces bénéfices de 10 millions de dollars comme chiffre, vous réalisez 10 millions de dollars sur des ventes de près d'un milliard de dollars, n'est-ce pas?

M. Lafontaine: Oui.

Le sénateur Bazin: L'année dernière, sur ces 10 millions de dollars, dois-je comprendre que vous n'avez rien remboursé au gouvernement?

M. Lafontaine: Non.

Le sénateur Bazin: Vous l'avez simplement inscrit au passif de votre bilan?

M. Lafontaine: Oui. Cela a fait passer les bénéfices non répartis de 42 millions de dollars à 52 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais vous demander où vous obtenez votre argent. Je m'inquiète de la disposition concernant l'emprunt. Vous pouvez procéder à des emprunts auprès du Fonds du revenu consolidé ou d'autres sources. Étant donné les liens très étroits unissant la Monnaie royale canadienne et le gouvernement, pourquoi cette disposition prévoyant un emprunt de n'importe quelle autre source? Le ministre, au nom de la Couronne, détient toutes vos actions et vous procédez à des emprunts auprès du Fonds du revenu consolidé. N'est-ce pas seulement compliquer davantage les choses étant donné, je suppose, que vos emprunts seront garantis par le gouvernement? Pourquoi agir ainsi?

M. Lafontaine: C'est vraiment pour nous donner plus de souplesse. Vous avez tout à fait raison de dire que le ministre des Finances doit approuver nos emprunts. Cela donne plus de souplesse. Nous cherchons et nous continuerons à chercher à obtenir les meilleurs taux d'intérêt possible. Nous essayons de maintenir un certain nombre d'options pour obtenir les meilleurs taux à un moment donné.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you suggesting that you may be able to borrow at rates better than those of the Government of Canada?

Mr. Lafontaine: I am just saying that given the way the Crown Corporations Act has been defined, it leaves the thing open to see what will result in the future. We have an expert here from the Department of Finance who may be able to give you a better explanation than I have.

Mr. Michael G. Kelly, Director, Financial Analysis Division, Department of Finance: I am not sure that I can. The one thing that comes to mind is that in some of the Mint's foreign business you might have opportunities to tie into some funds available for non-government business on a subsidized basis. I think that comes under your heading of flexibility.

Senator Cogger: Have there been exploratory talks about outside financing and conventional financing?

Mr. Lafontaine: No, because we have not had that much of a need to borrow. We have not borrowed in how long?

Mr. Uberig: We borrowed last year from the Consolidated Revenue Fund, but we have not borrowed this year.

Senator Cogger: It seems to me that if the intention—partially at least—is to try to borrow from conventional sources in the open market, as other crown corporations do, given the particular situation of this particular crown corporation, it would be, if not outright impossible, immensely difficult. What other corporations do you know of where the minister can turn around to the corporation and say, "Buy back my shares?" In other words, the minister is taking \$40 million. I assume that the intent is that the \$40 million will be subscribed for and paid for?

Mr. Lafontaine: That is the intention.

The Chairman: It comes out of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Cogger: But the provision uses the term "may." I assume that the minister will buy \$10 million this year and float it. So the minister will take \$40 million, plunk it into the corporation and hold shares. Then the corporation pays off its debt in full or partially, and it has acquired the new power to borrow either from the government, its main shareholder, or third parties. I suggest that because there is a hook in those shares, it makes borrowing from third parties virtually impossible.

Mr. Lafontaine: Mr. Chairman, I do not know. The senator has made a good point. I have only been with the Mint for a year now, but the reputation of the Mint is such that financial institutions are very willing to deal with the Royal Canadian Mint. If there were an occasion where it was advantageous to deal with such financial institutions, I would be surprised if that circumstance would stop them.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voulez-vous dire que vous pourriez emprunter à de meilleurs taux que ceux que vous offre le gouvernement du Canada?

M. Lafontaine: Je dis simplement qu'étant donné la façon dont les sociétés d'État ont été définies par la loi, nous ne pouvons absolument pas prévoir l'avenir. Nous avons ici un expert du ministère des Finances qui peut vous donner une meilleure explication que moi.

M. Michael G. Kelly, directeur, Division de l'analyse financière, ministère des Finances: Je n'en suis pas si sûr. La seule chose qui me vienne à l'esprit est que dans les cas où la Monnaie, remplit une commande pour l'étranger, il pourrait être possible de réserver des fonds pour des commandes non gouvernementales, sous forme de subventions. Je pense que c'est de cela qu'il est question quand vous parlez de souplesse.

Le sénateur Cogger: A-t-on entamé des pourparlers concernant les possibilités de financement extérieur et sur l'utilisation des modes de financement classique?

M. Lafontaine: Non, parce que nous n'avons pas eu un si grand besoin d'emprunter. Il y a combien de temps que nous ne l'avons pas fait?

M. Uberig: Nous avons emprunté l'an dernier du Fonds du revenu consolidé, mais nous ne l'avons pas fait cette année.

Le sénateur Cogger: Il me semble que si nous voulions, du moins en partie, essayer d'emprunter sur les marchés financiers, comme les autres sociétés de la Couronne le font, étant donné la situation particulière de cette société d'État, je me demande si, ce serait, sinon pratiquement impossible, du moins immensément difficile. Connaissez-vous d'autres sociétés auxquelles le ministre peut imposer un rachat d'actions? Autrement dit, le ministre prend 40 millions de dollars. Je présume qu'il faut que ces 40 millions de dollars soient souscrits et versés?

M. Lafontaine: C'est bien l'intention.

Le président: Cet argent vient du Fonds du revenu consolidé.

Le sénateur Cogger: Mais dans cette disposition, on utilise le terme «peut». Je présume que le ministre achètera 10 millions de dollars d'actions cette année et les offrira sur le marché. Par conséquent, le ministre prendra 40 millions de dollars, il les investira dans la société et aura des actions en échange. Ensuite, la société remboursera en totalité ou en partie sa dette, et elle aura acquis de ce fait un nouveau pouvoir d'emprunter soit du gouvernement, son principal actionnaire, ou de tierces parties. Je présume que parce que ces actions ne sont pas libres, il sera pratiquement impossible d'emprunter auprès de tierces parties.

M. Lafontaine: Monsieur le président, je l'ignore. Le sénateur a fait valoir un point intéressant. Je ne suis à la Monnaie que depuis un an, mais la réputation de cette société est telle que les institutions financières désirent vivement faire affaires avec elle. S'il se révélait avantageux pour elles de traiter avec une société d'État aussi bien cotée, je serai étonné que cette particularité les arrête.

[Text]

Senator Cogger: Perhaps my question should be directed to the witness representing the Finance Department. Am I right in thinking that no other corporation has this particular hook in its shares?

Mr. Kelly: Do you mean the possibility of redemption of shares?

Senator Cogger: In this case it is not a possibility. Redeemable stock is one thing, but in this case the shareholder can force the corporation.

Mr. Kelly: I am not aware of any other corporation which has that feature.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I wonder if we could have the draftsman explain this provision. I am sure the draftsman would know why this provision is included. It did not just happen.

Mr. Lafontaine: Mr. Chairman, the drafts person from the Department of Justice is not here. We have our legal counsel with us. However, my understanding is that at the time the cabinet thought it would be advantageous to keep some flexibility. Again, I guess it is because the Royal Canadian Mint has not been a large borrower and because it has been a profitable corporation. So they may have thought that at some time in the future the value of equity might get too high. I do not think I can give a more technical answer than to say that it was for purposes of flexibility.

The Chairman: There may be a political answer that the witnesses cannot provide for us.

Mr. Lafontaine: I do not think so; not to my knowledge. I think the reason is flexibility.

The Chairman: Its financial position.

Mr. Lafontaine: The history of the Mint is that it has been profitable, has had no large borrowings and has had subsidy from the government. The figure of \$40 million in equity was arrived at after a study by Sampson-Bélair. The question was is the equity at the right level for future years—five years or ten years from now—because it has not been a tradition to revise the Royal Canadian Mint Act every few years. Again, they look for flexibility.

Senator Cochrane: Have you not paid debts in previous years? How long has this \$52 million been outstanding?

Mr. James Corkery, Chairman of the Board, Royal Canadian Mint: Mr. Chairman, I can give you some history on that question. That account has accumulated over the past five years. We have been trying to pay back about three years behind schedule. So each year we would probably pay off about \$10 million from the \$30 million that might be sitting in the bank. We have been out of step by two to three years. For the past two or three years we have not been able to pay any back because of the Olympic Coin Program, so the fund has been accumulating. But we have been out of step for about five years.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je devrais peut-être adresser ma question au témoin du ministère des Finances. Ai-je raison de croire qu'aucune autre société n'est aussi peu libre de se départir de ses actions?

M. Kelly: Parlez-vous de la possibilité de racheter ses actions?

Le sénateur Cogger: Dans le cas qui nous occupe, cette possibilité est exclue. Racheter ses actions est une chose, mais dans ce cas-ci, l'actionnaire peut forcer la société à agir.

M. Kelly: Je ne suis au courant d'aucune autre société qui présente cette caractéristique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je me demande si le rédacteur pourrait nous expliquer cette disposition. Je suis sûr qu'il sait pourquoi elle a été incluse. Elle n'a pas été mise là par hasard.

M. Lafontaine: Monsieur le président, le rédacteur du ministère de la Justice n'est pas ici. Nous avons notre conseiller juridique. Toutefois, je crois savoir qu'à ce moment-là, le Cabinet a jugé qu'il serait avantageux de conserver une certaine souplesse. Je le répète, j'imagine aussi que c'est parce que la Monnaie royale canadienne n'a pas été un emprunteur très important et parce qu'elle a réalisé des profits. On a peut-être pensé qu'éventuellement ses capitaux propres pourraient devenir trop considérables. Je ne pense pas pouvoir vous donner une réponse plus technique que de vous dire que c'était pour conserver une certaine souplesse.

Le président: Il peut y avoir aussi une raison politique que les témoins ne peuvent nous révéler.

M. Lafontaine: Je ne crois pas; pas à ma connaissance. Je crois que c'est une question de souplesse.

Le président: Sa position financière.

M. Lafontaine: L'histoire nous dit que la Monnaie royale canadienne a été rentable, qu'elle n'a pas effectué d'emprunt important ni reçu de subvention du gouvernement. C'est la maison Sampson-Bélair, qui après avoir effectué une étude, est arrivée à 40 millions de dollars en capital de risque. Il s'agissait de se demander si ce montant convenait pour les années à venir—pour les cinq ou dix prochaines années—étant donné qu'on n'a pas l'habitude de réviser la Loi sur la Monnaie royale canadienne tous les deux ou trois ans. Je le répète, on recherche la souplesse.

Le sénateur Cochrane: N'avez-vous pas acquitté de dettes ces dernières années? Depuis combien de temps ces 52 millions sont-ils impayés?

M. James Corkery, président du Conseil d'administration, Monnaie royale canadienne: Monsieur le président, je peux faire un bref historique de cette question. Cette dette s'accumule depuis cinq ans. Nous essayons de rembourser avec quelque trois ans de retard sur notre calendrier. Ainsi chaque année, nous rembourserions probablement quelque 10 millions de dollars des 30 millions qui pourraient rester. Nous sommes en retard de deux ou trois ans. Au cours des deux ou trois dernières années, nous n'avons pu rembourser quelque somme que ce soit en raison du Programme de la monnaie olympique, de

[Text]

The Chairman: Does the account bear interest?

Mr. Corkery: No. It is a recorded account. We have been trying to pay back the third year account.

Senator Cochrane: You say that you hope to have this debt paid off by 1988. What do your projections for profit show in the long range after 1988?

Mr. Lafontaine: Our target in the long range is for \$10 million per year. However, this year we will be over \$10 million by a great deal because of the Olympic Coin Program. That program terminates in March 1988. In some years we will be over that amount, but on average we are looking for \$10 million in profitability.

Senator Cochrane: Has legislation like this been introduced before, not acted upon and eventually dropped?

Mr. Lafontaine: Not to my knowledge. The last time the Royal Canadian Mint Act was amended was in 1969. There was a change in 1979 to acquire gold bullion. Any other amendments were to the Financial Administration Act. Nor have there been any amendments to the Currency Act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have mentioned that your target for profit is \$10 million per year. How much room is there to increase profits by reason of efficient management? To put it another way: How much room is there for your rate of profit to decrease by reason of inefficient management? What I am really asking is: How much value-added is there? I assume you have to pay a large amount for your raw materials. Therefore how much of your operation is exposed to the merits of good management or the demerits of bad management?

Mr. Lafontaine: I think in one way a lot depends on good management because, as with any other product, you sell on the basis of the quality of your product and that depends naturally on the quality of your marketing and the quality of the work force that you have behind you. It is a fact that in the production of any coin, be it circulating coinage, numismatic coinage or Gold Maple Leaf coins, a large part of the cost is metal. However, having said that, as I mentioned earlier, our sales are close to 85 per cent outside of Canada. Therefore the raw material is not really for circulating coinage for Canada. In fact, as you may know, Mr. Chairman, in 1986 only \$32 million out of the \$900 million budget was for Canadian circulating coinage. Therefore a lot depends on good management.

Mr. Chairman, if I may speak for the Royal Canadian Mint—and I am not boasting for myself because I have been there for only a year—I think its reputation has grown over the years, and I believe it is good management that has made it such a success around the world. In fact, we have with us a

[Traduction]

sorte que la dette s'est accumulée. Mais nous n'avons rien remboursé depuis environ cinq ans.

Le président: La dette porte-t-elle intérêt?

M. Corkey: Non, il s'agit d'une dette comptabilisée. Nous avons essayé d'acquitter le montant qui correspond à la troisième année.

Le sénateur Cochrane: Vous dites que vous espérez rembourser cette dette d'ici 1988. Quelles sont vos prévisions de bénéfices à long terme après 1988?

M. Lafontaine: Nous aimerions à long terme réaliser un profit de 10 millions de dollars annuellement. Nos profits se chiffreront toutefois cette année à beaucoup plus que 10 millions de dollars en raison du Programme de la monnaie olympique. Le programme se termine en mars 1988. Dans quelques années, nous dépasserons ce montant, mais dans l'ensemble nous espérons des profits de 10 millions de dollars.

Le sénateur Cochrane: Une mesure législative du même ordre n'a-t-elle pas déjà été présentée, puis pas mise en œuvre et finalement abandonnée?

M. Lafontaine: Pas à ma connaissance. C'est en 1969 qu'on a modifié la dernière fois la Loi sur la Monnaie royale canadienne. Une modification a été apportée en 1979 pour l'acquisition d'or en lingots. Toutes les autres modifications a été apportées à la Loi sur l'administration financière. Aucune modification n'a été apportée à la Loi sur la monnaie.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez parlé d'un objectif de 10 millions de dollars annuellement. Dans quelle mesure une gestion efficace peut-elle faire augmenter vos profits? Autrement dit, dans quelle mesure vos bénéfices pourraient-ils diminuer en cas de mauvaise gestion? Ce qui m'intéresse vraiment, c'est l'importance de la valeur ajoutée. Je suppose que vos matières premières vous coûtent cher. Ainsi, dans quelle mesure vos activités dépendent-elles d'une bonne ou d'une mauvaise gestion?

M. Lafontaine: Je crois d'une certaine façon que beaucoup d'entre elles dépendent d'une bonne gestion parce que, comme pour n'importe quel autre produit, c'est la qualité qui compte. Cela dépend naturellement de la qualité de la commercialisation et du travail de vos employés. C'est un fait que dans la production de toute pièce de monnaie, qu'il s'agisse de pièces de circulation, de pièces numismatiques ou de la feuille d'érable en or, le métal est un élément important du coût. Toutefois, cela dit, comme je l'ai signalé plus tôt, nos ventes à l'extérieur du Canada représente presque 85 p. 100 de notre chiffre d'affaires. Ainsi la matière première n'était pas vraiment destinée pour les pièces de circulation au Canada. En fait, comme vous le savez peut-être, monsieur le président, en 1986, sur un budget de 900 millions de dollars, 32 millions seulement ont été consacrés à la monnaie de circulation au Canada. Une bonne gestion est donc importante.

Monsieur le président, si je puis me faire le porte-parole de la Monnaie royale canadienne—je dis ceci sans vouloir me vanter, étant donné que je n'y travaille que depuis un an—je crois qu'elle a bâti sa réputation au fil des ans et que c'est grâce à sa bonne gestion qu'elle connaît un tel succès dans le

[Text]

chart which shows where we deal around the world. The story of the Mint has become quite an impressive story.

Therefore, in answer to the first part of your question, a lot depends on the metal. However, having said that, naturally sales around the world depend on good, high quality product, either from the point of view of production or marketing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is there much room to expand your sales?

Mr. Lafontaine: Yes, we believe so, and in every area. At the same time we are cognisant of the fact that we have far more competition than we had ten years ago. In the circulating coinage area, many countries of the world are now building their own mints and there is a lot of competition there. With regard to the numismatic products, more and more countries are showing an interest and are joining the market.

With respect to the Gold Maple Leaf, it is a fact that at one point, there was the Kruggerand, and then the Maple Leaf entered the market. We now have the Maple Leaf, the Eagle from the United States, the Nugget from Australia and the Britannia from England. Therefore we do have more competition.

At the same time, our sales this year are increasing instead of decreasing. Therefore our target certainly is to not lose our markets but to maintain them and, in certain areas, to increase our share.

Mr. Chairman, as I mentioned, we have a chart which shows all of the countries where we are active, and we would like to take this opportunity to show it to the committee.

The Chairman: That might be useful for the members to have a look at that if you have it with you. Perhaps we could have it photocopied and distributed around the committee.

Mr. Lafontaine: Yes. The countries are shown with dots and it is quite surprising to see the number of countries involved.

The Chairman: In the meantime, perhaps Senator Marsden would like to ask a few questions?

Mr. Corkery: Mr. Chairman, basically what we are attempting to depict with this chart is the extent to which we are an international organization. If you remember that 85 per cent of our business is export, fundamentally what you are seeing from the dots is where we are working around the world. There are 59 countries that we have serviced over the past 15 years, making circulating coins for them. Those countries are basically the ones in green.

The yellow dots are a little more difficult to see, but they indicate where we are selling gold bullion Maple Leafs. If you look at the red dots, those are the countries where we are selling numismatic coins of Canada. If you look at the blue dots, those countries are where we are refining gold for other countries as well as ourselves. Those are the four basic areas and, together, they give you an idea of the extent of the operation.

[Traduction]

monde entier. En fait, j'ai ici un graphique qui fait état de nos marchés dans le monde. L'histoire de la Monnaie royale canadienne est devenue très impressionnante.

Ainsi, pour répondre à la première partie de votre question, beaucoup dépend du métal. Toutefois, cela dit, les ventes dans le monde entier dépendent d'un bon produit de très grande qualité, du point de vue de la production ou de la commercialisation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Êtes-vous en mesure d'accroître vos ventes?

M. Lafontaine: Oui, nous le croyons et dans tous les secteurs. En même temps, nous sommes conscients que la concurrence s'est beaucoup accrue depuis dix ans. En ce qui concerne les pièces de monnaie de circulation, de nombreux pays construisent leurs propres installations de frappe de la monnaie et la concurrence est forte. En ce qui concerne les produits numismatiques, de plus en plus de pays s'y intéressent et se lancent à l'assaut du marché.

En ce qui concerne la feuille d'érable en or, il est vrai qu'à un certain moment il y avait les pièces *Kruggerand* et qu'on a mis ensuite la feuille d'érable sur le marché. On y trouve maintenant la feuille d'érable, le *Eagle* des États-Unis, le *Nugget* d'Australie et le *Britannia* d'Angleterre. Ainsi la concurrence est plus forte.

En même temps, cette année nos ventes augmentent au lieu de diminuer. Nous visons donc, il va sans dire, à maintenir nos marchés et dans certains secteurs, à y accroître notre part.

Monsieur le président, comme je l'ai déjà dit, nous avons un graphique qui fait état de tous les pays du monde où nous exerçons des activités. Nous aimerions profiter de cette occasion pour le montrer aux membres du Comité.

Le président: Il serait peut-être utile aux membres du Comité d'y jeter un coup d'œil si vous l'avez apporté. Nous pourrions peut-être en faire des photocopies à l'intention des membres du Comité.

M. Lafontaine: Oui. Les pays sont représentés par des points et le nombre en est très étonnant.

Le président: En attendant, le sénateur Marsden voudrait peut-être poser quelques questions?

M. Corkery: Monsieur le président, ce que nous essayons fondamentalement de démontrer à l'aide de ce graphique, c'est le caractère international de notre organisation. Si vous vous rappelez que 85 p. 100 de notre chiffre d'affaires provient des exportations, les points indiquent fondamentalement où nous exerçons nos activités dans le monde. Au cours des quinze dernières années, nous avons fait affaire avec 59 pays, fabriquant pour eux des pièces de monnaie de circulation. Ces pays sont fondamentalement représentés par les points verts.

Les points jaunes sont un peu plus difficiles à voir, mais ils indiquent les pays à qui nous vendons des feuilles d'érable en or. Quant aux points rouges, il s'agit des pays où nous vendons des pièces numismatiques canadiennes. Les points bleus représentent les pays où nous affinons l'or pour d'autres pays et pour nous mêmes. Il s'agit donc des quatre principaux secteurs.

[Text]

The Chairman: That was very helpful, thank you. Senator Stewart, do you have any other questions?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Not at this time.

The Chairman: Senator Marsden, do you have any questions?

Senator Marsden: I have questions in two different areas. Some of my questions relate to section 9 of this bill.

If I understand correctly what is going on, you have made quite a number of changes in your management. You have separated the position of President and Chairman of the Board, have you not?

Mr. Corkery: No.

Senator Marsden: Have you not? I see from your annual report that you always had those positions separated. Therefore that is nothing new. However, you intend to expand the number of directors from nine to eleven. I have a number of questions. Perhaps I will ask them all at once and you can respond to them altogether.

My first question is why would you need to have an expanded number of members of the board? Secondly, you have added a condition of eligibility; or perhaps you have changed your condition of eligibility, have you not?

Mr. Corkery: No.

Senator Marsden: So you are saying that these directors who are listed in your annual report have all had experience in the field of metal fabrication or production, industrial relations or related fields. Is that correct?

Mr. Corkery: That was already in the existing bill, Mr. Chairman.

Senator Marsden: I beg your pardon. Therefore that represents no change.

The Chairman: Senator Marsden, where are you reading from?

Senator Marsden: Mr. Chairman, I am on page 6 of the bill, section 9(6).

Mr. Corkery: Mr. Chairman, if I might respond to the question with respect to the number on our board and perhaps give some background. Fundamentally, the board is now five members and a Master—or President—and the Chairman of the Board. That is basically the way it is now structured. Out of the five, three are what we call external and two are stipulated to be public servants.

However, we are very close to becoming a billion-dollar corporation. In view of that, the board decided to look at what was happening among corporations of our size generally in Canada. In doing so, we looked at two studies: The Clarkson

[Traduction]

Ce graphique vous donne une idée de l'importance de nos activités.

Le président: Cela nous a été très utile, merci. Sénateur Stewart, avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas pour l'instant.

Le président: Sénateur Marsden, avez-vous des questions?

Le sénateur Marsden: J'ai des questions dans deux domaines différents. Quelques-unes d'entre elles portent sur l'article 9 de ce projet de loi.

Si je comprends bien ce qui se passe, vous avez apporté beaucoup de changements au sein de votre administration. N'avez-vous pas séparé les fonctions de président et de président du Conseil d'administration?

M. Corkery: Non.

Le sénateur Marsden: N'est-ce pas le cas? Je vois dans votre rapport annuel que vous avez toujours séparé ces deux fonctions. Ce n'est donc pas nouveau. Toutefois, vous avez l'intention de faire passer de 9 à 11 le nombre de membres du Conseil d'administration. J'ai un certain nombre de questions. Je vais les poser en même temps et vous pourrez y répondre.

Premièrement, pourquoi avez-vous besoin d'augmenter le nombre des membres du Conseil? Deuxièmement, vous avez ajouté une condition d'éligibilité; ou peut-être avez-vous modifié votre condition d'admissibilité?

M. Corkery: Non.

Le sénateur Marsden: Ainsi les membres du Conseil d'administration dont le nom figure dans votre rapport annuel ont tous de l'expérience en matière de production et de fabrication des métaux, de relations industrielles ou dans un domaine connexe. Est-ce exact?

M. Corkery: Ces conditions existent déjà dans la loi actuelle, monsieur le président.

Le sénateur Marsden: Je vous prie de m'excuser. Il n'y a donc aucun changement.

Le président: Sénateur Marsden, quel document lisez-vous?

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, je suis à la page 6 du projet de loi, le paragraphe 9(6).

M. Corkery: Monsieur le président, permettez-moi de répondre à la question en ce qui concerne le nombre de membres de notre conseil d'administration et donner peut-être quelques renseignements. Fondamentalement, le conseil se compose à l'heure actuelle de cinq membres et d'un directeur général—ou Président—et du président du Conseil d'administration. C'est de cette façon qu'il est pour ainsi dire structuré à l'heure actuelle. Sur ces cinq membres, il y en a trois que nous appelons des membres de l'extérieur et deux qui doivent faire partie de la Fonction publique.

Toutefois, notre chiffre d'affaires devrait bientôt atteindre le milliard de dollars. Compte tenu de ce fait, le Conseil a décidé d'aller voir ce qui se passe dans des sociétés canadiennes comparables à la nôtre. Ce faisant, nous avons examiné deux étu-

[Text]

Gordon study and the Conference Board study. Those studies are basically an indication of what is going on in Canada in terms of common practices of boards of organizations. The figure of 11 board members was merely an average among large Canadian manufacturing corporations, and that is how we arrived at that figure. Fundamentally, that is the background for that change.

From an operational point of view, acting as Chairman, it is becoming more and more difficult to achieve a quorum with a board of this size. In many cases, what we really wanted was a quorum of external directors and not of civil servants. Therefore it was a question of striving with a very narrow group to make sure we had a quorum for even the four board meetings we have a year, which is all we have needed. Therefore it is that motivation that is behind the change.

Your second question, senator, was with respect to eligibility. The only shift in eligibility is that we removed the stipulation that the board members has to be public servants. That is the only change.

Senator Marsden: I see.

Mr. Corkery: In terms of working eligibility, that is exactly out of the original act. The conflict of interest elements that were in the old act are still included in the new act. Therefore there has really been no change in that area at all.

Senator Marsden: I take it that your outside directors are Mr. Husband, Ms. Roche and Mr. Rock, is that right, two of whom are lawyers?

Mr. Corkery: Yes. However, they have a background in labour relations and a broad business background. The interpretation that we have received from the Department of Justice is that that description will allow us to consider those particular people.

Senator Marsden: That leads me to my next question: You are a federal employer, operating under federal labour law, I assume?

Mr. Corkery: Yes, the Canada Labour Code.

Senator Marsden: So you are also operating under C-62, the Employment Equity Act?

Mr. Corkery: Yes.

Senator Marsden: I would like to ask you about that, if I may. For example, on your board you have seven directors, one of whom is a woman?

Mr. Corkery: Yes.

Senator Marsden: In the senior executive listed on the back of your annual report, you have two women out of 15 executives?

In your annual report, if we count the pictures, you depict seven human beings—I am looking at employees—two of whom are women. Is that the situation at the Mint with respect to gender?

[Traduction]

des, celle de Clarkson-Gordon et celle du *Conference Board*. Ces dernières donnent une bonne idée des pratiques courantes au Canada en ce qui concerne les conseils d'administration. Nous avons choisi un conseil de 11 membres parce qu'il s'agit simplement du nombre moyen de membres pour l'ensemble des grosses entreprises du secteur de la fabrication. Voilà donc, pour ainsi dire, les raisons de ce changement.

Du point de vue du fonctionnement, assumant le rôle de président, il devient de plus en plus difficile d'obtenir un quorum avec un conseil de cette taille. Dans bien des cas, ce que nous voulions vraiment, c'était un quorum d'administrateurs de l'extérieur et non de fonctionnaires. Il s'agissait donc pour nous de faire notre possible avec un très petit groupe pour nous assurer d'atteindre un quorum même pour les quatre réunions du conseil que nous tenons annuellement et qui nous suffisent amplement. C'est donc cette raison qui a motivé le changement.

Vous avez ensuite posé une question concernant l'éligibilité. À cet égard nous avons supprimé exclusivement la disposition selon laquelle les membres du conseil devaient faire partie de la Fonction publique. C'est le seul changement.

Le sénateur Marsden: Je vois.

M. Corkery: Quant aux conditions d'éligibilité, elles sont reprises intégralement de la loi initiale. Nous retrouvons dans le projet de loi les dispositions concernant les conflits d'intérêt. Il n'y a donc pas vraiment de changement à cet égard.

Le sénateur Marsden: Si je comprends bien vos administrateurs de l'extérieur sont M. Husband, Mme Roch et M. Rooke, dont deux sont des avocats?

M. Corkery: En effet. Toutefois, ils ont de l'expérience en matière de relations de travail et d'importants antécédents en administration. Le ministère de la Justice nous a dit que cette description nous permettra de songer à ces gens en particulier.

Le sénateur Marsden: Cela me mène à ma prochaine question. Vous êtes un employeur fédéral qui doit respecter les lois fédérales en matière d'emploi, je suppose?

M. Corkery: Oui, le Code canadien du travail.

Le sénateur Marsden: Vous devez donc respecter la Loi sur l'équité en matière d'emploi?

M. Corkery: Oui.

Le sénateur Marsden: J'aimerais vous poser la question suivante, si vous le permettez. Par exemple, sept personnes dont une femme siègent à votre Conseil d'administration.

M. Corkery: Oui.

Le sénateur Marsden: Dans la liste des cadres supérieurs imprimée au recto de la page couverture arrière de votre rapport annuel, on dénombre deux femmes sur quinze membres du conseil d'administration?

Dans votre rapport annuel, si nous comptons les photo, vous dépeignez sept êtres humains—je veux dire des employés—dont deux sont des femmes. Est-ce représentatif de la répartition des sexes à la Monnaie?

[Text]

Mr. Lafontaine: No, Mr. Chairman. With regard to the representation on the Board of Directors, when we move from 9 to 11 directors, this will allow us to change the representation of women on our board. However, you are quite right in that the 1986 annual report speaks for itself with regard to senior men.

I am pleased to say that we have a new vice-president. This was the first vacancy in many years, and this new vice-president is a woman. Her name is Miss Diana Beattie, and she is the vice-president of Human Resources. Madame senator, I am sure you see the importance of proper representation of human resources.

Our Director of Marketing for Numismatic Products and the Olympic Coin Program is Madame Ménard, who is here today. Our Director of Corporate Services and legal advisor, who sits on our executive committee, is Madame Nadeau, who is also here today. Recently, a key director retired, and we now have a female as the Director of Financial Services, who is a C.A.

Over the last six months the number of women has changed substantially.

Senator Marsden: I must say, to your credit, that you are well known to employ a woman engraver.

Mr. Lafontaine: Yes. At the same time, the Mint is not a place where there is a great deal of turnover. Last year in Winnipeg we had a turnover of four people. As I say, the record of the last few months speaks for itself.

Senator Marsden: When you file Bill C-62, we will watch to see the progress.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a supplementary question. Under the new section 9(2), why is it that each director is to hold office during pleasure for such term not exceeding three years, as will ensure that the whole board does not go out at roughly the same time? Why is it "at pleasure", and why is there a limit of three years?

Mr. Lafontaine: Generally speaking, I believe that is a standard procedure. The three years is a term that has been used in the past and has worked well. With the greater number of directors, there will be more continuity on the board.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What has been the pattern with regard to new appointments?

Mr. Lafontaine: In what sense?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Have directors been reappointed immediately after their term has expired?

Mr. Lafontaine: I believe so. We do not decide on the board of directors, as I am sure the senator knows. However, we have given the minister advice as to what criteria might be considered. I am sure the minister who is following the process of this legislation will take action.

[Traduction]

M. Lafontaine: Non, monsieur le président. Au conseil d'administration, lorsque nous passerons de 9 à 11 administrateurs, nous aurons alors l'occasion d'y changer la représentation des femmes. Toutefois, vous avez tout à fait raison quand vous dites que le rapport annuel de 1986 est très révélateur de la répartition des postes en faveur des hommes.

Je suis heureux de dire que nous avons une nouvelle vice-présidente. C'est la première vacance qui s'est présentée depuis de nombreuses années et elle a été comblée par une femme, M^{me} Diana Beattie, qui est vice-présidente des ressources humaines. Madame la sénatrice, je suis sûr que vous voyez l'importance d'une représentation appropriée en ce qui a trait aux ressources humaines.

Notre directrice du marketing des produits numismatiques et des médailles olympiques est M^{me} Ménard, qui est ici aujourd'hui. Notre directrice des services de la société et conseillère juridique, qui siège au comité exécutif, est M^{me} Nadeau, qui est également ici aujourd'hui. Récemment, un de nos principaux directeurs a pris sa retraite et nous avons nommé à sa place une femme au poste de directrice des services financières; c'est une comptable agréée.

Au cours de six derniers mois, le nombre de femmes a augmenté sensiblement.

Le sénateur Marsden: Je dois dire, à votre défense, que vous êtes bien connu pour employer une femme graveur.

M. Lafontaine: Oui. Pourtant la Monnaie n'est pas un endroit où il y a beaucoup de roulement de personnel. L'an dernier, à Winnipeg, quatre personnes ont été remplacées. Je le répète, ce qui s'est passé au cours des derniers mois est assez révélateur.

Le sénateur Marsden: Lorsque le projet de loi C-62, aura été déposé, nous surveillerons de près la situation pour voir les progrès.

Le sénateur Stewart: J'ai une question supplémentaire à poser. Aux termes du nouveau paragraphe 9(2), comment se fait-il que chaque administrateur soit nommé, à titre amovible, pour un mandat maximal de trois ans, de sorte que tout le Conseil ne parte pas à peu près en même temps? Pourquoi est-ce «à titre amovible», et pourquoi fixe-t-on une limite maximale de trois ans?

M. Lafontaine: En règle générale, je crois que c'est une procédure courante. La durée de trois ans est utilisée depuis un certain temps et elle a fait ses preuves. Le nombre accru d'administrateurs amènera aussi plus de continuité au conseil.

Le sénateur Stewart: Comment a-t-on procédé au sujet des nouvelles nominations?

M. Lafontaine: Dans quel sens?

Le sénateur Stewart: Les administrateurs ont-ils eu une nouvelle nomination immédiatement à l'expiration de leur mandat?

M. Lafontaine: Je crois que si. Nous ne prenons pas ce genre de décision au conseil d'administration, comme j'en suis sûr le sénateur le sait. Toutefois, nous avons conseillé le ministre sur les critères qui pourraient être considérés. Je suis sûr que le

[Text]

Le président: Monsieur Lafontaine, en français on emploie un autre terme, non pas le mot "plaisir". Si je lie à la page 6 du projet de loi à l'article 9.(2), on ne parle pas des mots "during pleasure". Cette expression n'est pas traduite textuellement.

Le sénateur Cogger: On a les mots "à titre amovible", monsieur le président.

Le président: Alors, c'est l'expression "à titre amovible" qui traduit "during pleasure"?

M. Lafontaine: C'est exact, monsieur le président. Je crois que le sénateur Cogger a raison.

Je crois que les critères mentionnés dans le projet de loi comme "à titre amovible" et aussi "un mandat maximal de trois ans", ne sont pas particuliers à la Monnaie royale canadienne mais ce sont plutôt des critères que l'on emploie pour toutes les sociétés de la Couronne.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I would like to ask a question concerning the remuneration of outside directors. Is this information published in the Canada Gazette? Is this public information?

Mr. Corkery: I do not have a problem in giving it to you. I can tell you what they are paid, if you wish.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My basic question was: Is it public information?

Mr. Corkery: I am not sure.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps you could indicate what the rate of payment is?

Mr. Corkery: The directors who are public servants do not get paid, of course. External directors receive \$250 per diem, with a maximum of \$2,000 per year. If I go back to the same set of books in terms of readings of other directors across Canada, that amount is very low.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You mean in the private sector?

Mr. Corkery: Yes.

Senator Cogger: The French version of sections 8 and 10 of the Act are amended. Does that suggest that prior to this event the act was defective and the French and English versions were not the same?

Mr. Lafontaine: Perhaps Madame Nadeau can answer your question.

Le sénateur Cogger: Quels sont les changements?

Mme Marguerite F. Nadeau, juriste-expert et secrétaire, Monnaie royale canadienne: Le changement est au mot "président" en anglais le mot qui apparaît dans le projet de loi est "master".

En français, l'on mettait autrefois: "directeur de la monnaie". Comme il y a plusieurs directeurs aux niveaux inférieurs, on a changé le titre pour celui de "président".

[Traduction]

ministre, qui suit de près l'étude de cette loi, prendra les mesures qui s'imposent.

The Chairman: Mr. Lafontaine, in French another expression is used, not the word "plaisir". On page 6 of the Bill, *clause 7(2) amending section 9(2) of the Act*, the French does not have an equivalent for the expression "during pleasure". It hasn't been translated word for word.

Senator Cogger: The French has the words "à titre amovible", Mr. Chairman.

The Chairman: so it's the expression "à titre amovible" that translates "during pleasure"?

Mr. Lafontaine: That's correct, Mr. Chairman, Senator Cogger is quite right.

I think criteria in the Bill like «during pleasure» and «term not exceeding three years» aren't unique to the Royal Canadian Mint but are criteria employed for all Crown corporations.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question au sujet de la rémunération des administrateurs de l'extérieur. Cette information est-elle publiée dans la *Gazette du Canada*? Est-ce une information publique?

M. Corkery: Je puis facilement vous la donner. Je puis vous dire ce qu'ils reçoivent, si vous le désirez.

Le sénateur Stewart: Je voulais essentiellement savoir si c'était une information publique?

M. Corkery: Je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Stewart: Vous pourriez peut-être nous dire quel est leur taux de rémunération?

M. Corkery: Les administrateurs à l'emploi du gouvernement ne sont pas rémunérés en sus de leur salaire, bien sûr. Les administrateurs de l'extérieur reçoivent 250 \$ par jour jusqu'à concurrence de 2 000 \$ par année, ce qui est très peu comparativement à ce que reçoivent les autres administrateurs au Canada.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire dans le secteur privé?

M. Corkery: Oui.

Le sénateur Cogger: La version française des articles 8 et 10 de la loi a été modifiée. Faut-il en déduire qu'auparavant, la loi présentait des lacunes et que le français et l'anglais ne correspondaient pas?

M. Lafontaine: Peut-être M^{me} Nadeau pourrait-elle répondre à votre question.

Senator Cogger: What are the changes?

Mrs. Marguerite F. Nadeau, Legal Counsel and Corporate Secretary, Royal Canadian Mint: The word «président» is a change in the *French text of the Bill*; in the English the word is still «Master».

The French expression used to be «directeur de la Monnaie», but since there are a variety of directors at various levels, the word «président» was chosen instead.

[Text]

Le sénateur Cogger: Ceci explique donc pourquoi l'on abroge les articles 11, 12 et 16 dans la version française du projet de loi seulement.

Mme Nadeau: Cela se rapporte toujours au mot "président". Tous ces changements, je pense sont exactement les mêmes.

Le sénateur Cogger: Bien, à l'article 8 on dit:

8. Les articles 11 et 12 de la version française de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

11. Le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il peut prescrire, nommer un administrateur intérimaire si un administrateur de la Monnaie autre que le président...

Alors, présument, autrefois l'on lisait "autre que le maître".

Mme Nadeau: "Le directeur", sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: Et en anglais on dit "master"?

Mme Nadeau: C'est exact, sénateur Cogger.

M. Lafontaine: Le problème était que le titre "master" était historique, un titre britannique à l'époque. Alors comme équivalent on avait employé le mot "directeur". Aujourd'hui, nous avons un directeur du conseil d'administration et aussi des directeurs de nos différents programmes.

Alors l'équivalent dans la vie moderne d'aujourd'hui c'est "président" de la Monnaie royale canadienne car c'est une société de la Couronne.

Le sénateur Bazin: Il ne faudrait pas les confondre avec les avocats!

M. Lafontaine: On ne voulait pas les confondre avec les avocats comme vous le dites, sénateur Bazin.

Le président: "Maître"!

M. Lafontaine: Cela aurait été un honneur pour moi, monsieur le président!

Le président: Il semble que les avocats sont jaloux de leur titre et alors il ne faut pas les confondre avec d'autres!

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, j'ai une autre question qui en est plutôt une de curiosité que d'autre chose.

Monsieur Lafontaine, je vois dans les statistiques incluses dans votre rapport annuel au tableau 6, sous le titre "Distribution géographique de la monnaie canadienne en circulation", le nouveau dollar, le "voyageur". Comment se fait-il qu'il y a une différence énorme dans la quantité entre Toronto et Montréal?

Pour les autres pièces leur quantité semble à peu près la même. Ce que je ne comprends pas, c'est que pour la pièce "voyageur", pour la ville de Toronto il y en a au-dessus d'un million et demi et pour Montréal 153,500. Je pose cette question par curiosité car il y a un écart de un à 10 entre Montréal et Toronto; est-ce que le train ne s'est pas rendu?

Mr. Denis Cudahy, Vice-President, Production, Royal Canadian Mint: If I may answer that question. The coins tend to be distributed throughout the country based on population. We have conducted a number of studies comparing popula-

[Traduction]

Senator Cogger: That explains why only the French version of sections 11, 12 and 16 is being repealed.

Mrs. Nadeau: Yes, it's all because of the new term «président». I think all these changes are exactly the same thing.

Senator Cogger: Clause 8 reads,

"Section 8. Sections 11 and 12 of the French version of the said Act are repealed and the following substituted therefore:

11. Le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il peut prescrire, nommer un administrateur intérimaire si un administrateur de la Monnaie autre que le président—"

So presumably it used to read, «autre que le maître»?

Mrs. Nadeau: "Le directeur", Senator Cogger.

Senator Cogger: And in English we say "Master"?

Mrs. Nadeau: Precisely, Senator Cogger.

Mr. Lafontaine: The problem was that the title "Master" was historic, a traditional British title. So the French equivalent they found was "directeur". Today we have a whole board of directors as well as directors of our various programs.

So the modern equivalent is "président" of the Mint, because it's a Crown corporation.

Senator Bazin: He mustn't be mistaken for a lawyer!

Mr. Lafontaine: No, as you say, Senator Bazin, we didn't want any confusion with "*maître*, the honorific used in Quebec to refer to lawyers.

The Chairman: "Maître"!

Mr. Lafontaine: That would indeed have been an honour for me, Mr. Chairman!

The Chairman: It seems that lawyers are jealous of their title—it wouldn't do to mix them up with anybody else!

Senator Cogger: Mr. Chairman, I have one other question, which more a matter of curiosity than anything else.

Mr. Lafontaine, I see in the statistics included in your Annual Report, table 6, under the title "Geographical distribution of Canadian coins in circulation", that there is an enormous difference in the quantities of the new dollar, the "Voyageur", that are circulating in Toronto as opposed to Montreal. Why is that?

The quantities for other coins seem about equal. But I don't understand why the figures show more than a million and a half Voyageurs in Toronto and only 153,500 in Montreal. I'm asking out of curiosity, because the difference between Montreal and Toronto is a factor of ten—didn't the train get there?

M. Denis Cudahy, vice-président, Production, Monnaie royale canadienne: Permettez-moi de répondre à cette question. On a tendance à distribuer les pièces de monnaie dans le pays, selon la densité de population. Nous avons effectué un

[Text]

tions and coin-ordering patterns by financial institutions. Montreal is the centre for distribution for all of the Province of Quebec. About 25 per cent of the total population of Canada live in Quebec.

In Ontario, if you added Toronto and Ottawa together and compared the distribution of coins there with the population of Ontario, you would find that it is around 36 per cent. These numbers are very consistent over time. It is a matter of how people use coins and how many people are using them.

Senator Cogger: But what about this Voyageur coin? For Montreal it comes in at one-tenth of Toronto.

Mr. Cudahy: This is also based on whether or not banks have customers for the coins, and that coin, the Voyageur coin, was the one that "did not circulate". Of that amount, \$2.8 million goes into collectors' hands or into some other activity. So they do not follow the general population lines.

The Mint does not control that directly; we respond to the demand by the financial institutions for the coins.

The Chairman: But you do not sell those coins as collectors' items?

Mr. Cudahy: No.

The Chairman: But people try to keep them.

Mr. Lafontaine: It does not circulate, and part of Mr. Cudahy's answer was that circulating coinage is close to population statistics. These coins are usually kept as souvenirs.

Mr. Cudahy: That is what we called the "nickel" dollar.

Senator Cogger: Is that the one we lost the most on?

Mr. Lafontaine: No, no. We lost the most on the Loon.

Senator Cochrane: Article 3 says that all profits which now go to this revenue fund be eliminated. Does the Mint now have control of those profits—for example, the \$10 million annually—and will it if the bill is passed?

Mr. Lafontaine: As I mentioned earlier, in the future the Mint will act as other Crown corporations do; it will have a dividend policy approved by the Board of Directors, naturally in consultation with the central agencies, and it will pay dividends on the basis of the profitability of the corporation as well as what it needs to keep the performance of the corporation going in the long term.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am interested in how the Mint markets products abroad. I suppose in some cases foreign countries will approach you without any effort on your part, but there must be situations where you have to go

[Traduction]

certain nombre d'études pour comparer les populations et les habitudes de commande de monnaie des institutions financières. Montréal est le centre de distribution pour tout le Québec. Environ 25 p. 100 de toute la population du Canada vit au Québec.

En Ontario, si vous mettez Toronto et Ottawa ensemble et comparez leur distribution de pièces de monnaie avec la population de l'Ontario, vous découvrirez que la proportion est d'environ 36 p. 100. Ces chiffres demeurent très constants au fil du temps. Il s'agit de savoir comment les gens utilisent les pièces de monnaie et combien de gens en utilisent.

Le sénateur Cogger: Que faut-il penser de cette pièce «du voyageur»? Il y en a dix fois moins à Montréal qu'à Toronto.

M. Cudahy: Cela dépend de la demande dans les banques pour ces pièces, et cette pièce-ci, le Voyageur fait partie de celles qui ne sont pas très en demande. Sur cette quantité, 2,8 millions de dollars vont aux collectionneurs ou à d'autres fins. Leur écoulement n'est donc pas toujours en fonction des statistiques démographiques.

La Monnaie n'a aucun contrôle direct sur ce facteur; nous répondons simplement à la demande de pièces de monnaie des institutions financières.

Le président: Mais vous ne vendez pas ces pièces comme des pièces de collection?

M. Cudahy: Non.

Le président: Mais certaines personnes essaient de les conserver.

M. Lafontaine: Elles ne circulent pas, et la réponse de M. Cudahy établissait en partie que la circulation de la monnaie suivait les statistiques démographiques. Ces pièces de monnaie sont habituellement gardées en souvenir.

M. Cudahy: C'est ce que nous appelons la cent porte-bonheur.

Le sénateur Cogger: Est-ce celle sur laquelle nous avons le plus perdu?

M. Lafontaine: Non, Non. Nous avons le plus perdu sur le huard.

Le sénateur Cochrane: L'article 3 stipule que tous les bénéfices qui sont maintenant versés à ce fonds de revenu seront supprimés. La Monnaie exerce-t-elle à l'heure actuelle un contrôle sur ces bénéfices — par exemple, sur les 10 millions de dollars qu'elle touche par année — et continuera-t-elle de le faire si le projet de loi est adopté?

M. Lafontaine: Comme je l'ai mentionné plus tôt, désormais la Monnaie fonctionnera comme toute autre société d'État; elle fera approuver sa politique de dividendes par le conseil d'administration, naturellement en consultation avec les organismes centraux, et elle paiera des dividendes selon les bénéfices qu'elle réalisera et selon ses besoins pour maintenir sa rentabilité à long terme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais savoir comment la Monnaie met en marché ses produits à l'étranger. Je présume que dans certains cas, les pays étrangers vous approcheront sans que vous ayez fait aucun effort pour

[Text]

around the world almost as a travelling salesman distributing his wares.

How extensive an operation is that?

Mr. Lafontaine: You are quite right. First of all, we market our product lines differently, depending on the market. For example, respecting circulating coinage for foreign governments, we deal with foreign governments. Numismatic coins, naturally, are distributed differently from circulating coinage because we deal with private sector corporations around the world. With the Gold Maple Leaf coin, we deal with large financial institutions around the world.

As I mentioned, Mrs. Ménard is the Director, Numismatics, and Mr. Julien is the Director, Bullion, and we have another director for circulating coinage.

We do not have extensive operations outside of the Mint. In certain cases we have one representative, but our directors must travel around the world and sell. We have found this type of operation to be efficient and effective in that we are close to the market and understand the market. Recently I travelled to Japan with Mr. Julien to make representations on the Gold Maple Leaf coin. In certain instances people come to us, but these days there is a great deal of competition, so we have to go after the market and really sell on the basis of our reputation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Since I do not believe you have given us this statistic, would you give us the breakdown of sales abroad into the categories you have mentioned, circulating coinage, bullion, and so forth? I am particularly interested in circulating coinage you produce for other countries.

Mr. Lafontaine: You will find in the annual report, at page 33, foreign contracts. That relates to circulating coinage. In 1986 the figure was \$16.8 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That line is small relative to others.

Mr. Lafontaine: But most of the Gold Maple Leaf coins were sold outside of Canada.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am particularly interested in the work you have done for foreign governments.

Mr. Lafontaine: That figure is \$16.8 million. That work is done out of the Winnipeg plant. In the Winnipeg plant we also mint the Canadian circulating coinage. We received \$31 million from the Canadian government and \$16 million from foreign governments.

Le président: Le montant indiqué ici pour la vente de la feuille d'érable en or 1986, 786,263.

[Traduction]

cela, mais il doit arriver aussi que vous deviez parcourir le monde un peu comme un homme d'affaires avec ses échantillons.

Dans quelle mesure le faites-vous?

M. Lafontaine: Vous avez tout à fait raison. Premièrement, nous ne mettons pas en marché nos différents produits de la même façon, cela dépend du marché. Par exemple, pour ce qui a trait aux commandes des gouvernements étrangers, nous faisons affaire directement avec ces derniers. Les pièces numismatiques, naturellement, sont distribuées différemment, parce que nous faisons alors affaire avec des sociétés privées, dans le monde entier. Pour la Feuille d'érable en or, nous faisons affaire avec les grandes institutions financières du monde.

Comme je l'ai mentionné, M^{me} Ménard est la directrice de la numismatique et M. Julien est le directeur de l'affinage et de la vente de métaux précieux, et nous avons un autre directeur qui lui est chargé de la mise en circulation des pièces de monnaie.

Nos opérations à l'extérieur de la Monnaie sont assez limitées. Dans certains cas, nous avons un représentant, mais nos directeurs doivent parcourir le monde pour faire des ventes. Nous trouvons ce type d'opération efficace, en ce sens que nous sommes alors près des marchés, ce qui nous permet de les comprendre mieux. Récemment, je me suis rendu au Japon avec M. Julien pour faire la promotion de la feuille d'érable en or. Dans certains cas, les gens viennent à nous, mais ces temps-ci, il y a beaucoup de concurrence, de sorte que nous devons nous démenier et vendre nos produits en misant sur notre bonne réputation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puisque je ne pense pas que vous nous ayez donné ce chiffre, auriez-vous l'obligeance de nous donner la répartition des ventes à l'étranger en fonction des catégories que vous avez mentionnées, la monnaie de circulation, les pièces en métal précieux etc.? Je m'intéresse particulièrement aux pièces de monnaie courantes que vous frappez pour d'autres pays.

M. Lafontaine: Vous trouverez ce renseignement dans le rapport annuel, à la page 33, sous la rubrique «contrats avec les pays étrangers». Il y est question de la monnaie de circulation. En 1986, il y en a eu pour 16,8 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est peu par rapport aux autres produits.

M. Lafontaine: Mais la plupart des pièces d'or illustrant la feuille d'érable ont été vendues à l'extérieur du Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je m'intéresse particulièrement au travail que vous avez accompli pour les gouvernements étrangers.

M. Lafontaine: Nos ventes ont été de 16,8 millions de dollars. Ce travail est effectué à partir de l'usine de Winnipeg. Là, nous fabriquons aussi la monnaie canadienne. Nous avons reçu 31 millions de dollars du gouvernement canadien et 16 millions des gouvernements étrangers.

The Chairman: The figure indicated here for sales of the gold maple leaf coin in 1986 is 786,263.

[Text]

M. Lafontaine: Sept cent quatre-vingt-six deux cent soixante-trois millions, monsieur le président.

Le président: Alors, ce n'est pas que le nombre de pièces excède les autres pièces: c'est dû au fait que la valeur unique ou la valeur de la pièce que vous vendez est de 400 fois supérieure à une autre pièce.

M. Lafontaine: Oui. La valeur de la pièce est déterminée par le prix de l'or, c'est ce qui éventuellement accroît leur prix. Dans ce cas-ci la grande majorité, au-dessus de 90 p. 100 des 786 millions proviennent de l'extérieur du pays.

Le président: L'on n'a pas le nombre de pièces.

M. Lafontaine: Oui, le rapport annuel, monsieur le président, mentionne le nombre de pièces vendues.

Le président: A quelle page retrouvez-vous cela?

M. Jack Julien, directeur, Affinage et métaux précieux: Un point cinq millions pour 1986.

Mr. Lafontaine: Mr. Chairman, the statistics appear on page 44; \$1 million, 1 ounce; \$386,000, half-ounce, and so forth.

The Chairman: Are there any further questions?

Le sénateur Bazin: J'aimerais avoir votre réaction, monsieur Lafontaine, à la question suivante qui est précédée d'une autre question. Est-ce que je comprends bien qu'une fois que ces opérations financières qui transfèrent d'un livre à l'autre, en fait, la dette et l'équité, etc... il y aura seulement 4,001 actions d'émissions et souscrites dans la compagnie? Il y aura les dernières 4,000 et je n'en vois pas d'autres. J'imagine que le gouvernement actuel a une action?

Mr. Uberig: There are no shares.

Senator Bazin: There are no shares now. So that when this transaction is finished there would be 4,000 shares issued and fully paid for?

Mr. Uberig: Yes.

Senator Bazin: What, then, is your opinion on the possibility of selling some or all of those shares to the public?

Mr. Lafontaine: That is a key policy decision. Under the legislation you cannot; it has to be sold to the minister. Also, I believe that the government has already come out officially declaring that the Royal Canadian Mint is not a corporation for privatization, given the nature of the Royal Canadian Mint. So that, first, the legislation does not allow it; and, second, I believe the government has already announced its policy on privatization regarding this corporation.

Senator Bazin: And you agree with that policy?

Mr. Lafontaine: I certainly support the government on this one. Travelling around the world, I have seen that one advantage for the Royal Canadian Mint is that the law allows it to market and operate like a private sector corporation. Also our auditor is the Auditor General, and some people see us as being tied to the Canadian government. So both sides are good for us.

[Traduction]

Mr. Lafontaine: Seven hundred and eighty-six thousand, two hundred and sixty-three million, Mr. Chairman.

The Chairman: So it's not that the quantity of these coins exceeds that of the other coins, it's that the value of one of them, the value of each one you sell, is 400 times greater than any of the others.

Mr. Lafontaine: Yes. The value of the coin is determined by the price of gold, which is what can drive their value up. In this case the great majority, more than 90 per cent of the 786 million, comes from outside the country.

The Chairman: We don't have the number of coins sold.

Mr. Lafontaine: Yes, the Annual Report mentions the number of coins sold, Mr. Chairman.

The Chairman: What page do you find that on?

Mr. Jack Julien, Director, Bullion and Refinery Sales: One point five million in 1986.

M. Lafontaine: Monsieur le président, les données statistiques figurent à la page 44; 1 million de dollars, pour le lingot d'une once, 386 000 pour celui d'une demi-once, etc.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Senator Bazin: I'd like to have your reaction, Mr. Lafontaine, to the following questions. Do I understand correctly that once these financial operations, which basically transfer debt and equity from one account to another, are completed, there will be only 4,001 shares issued and taken up in the company? There will be the last 4,000, and I don't see any more. I imagine the current government holds a share?

M. Uberig: Il n'y a pas d'actions.

Le sénateur Bazin: Pas maintenant. Mais lorsque cette transaction sera terminée, il y aura 4 000 actions d'émissions et elles seront pleinement payées.

M. Uberig: Oui.

Le sénateur Bazin: Qui pensez-vous alors de la possibilité de vendre entièrement ou partiellement ces actions au public?

M. Lafontaine: Ce serait une décision d'ordre politique. La loi nous l'interdit; il faut les vendre au ministre. En outre, je pense que le gouvernement a déjà déclaré officiellement que la Monnaie royale canadienne n'est pas une société destinée à être privatisée, étant donné sa nature. Donc, en premier lieu la loi ne l'autorise pas; et deuxièmement, je pense que le gouvernement a déjà annoncé ses couleurs quant à la privatisation de cette société.

Le sénateur Bazin: Et vous êtes d'accord avec cette politique?

M. Lafontaine: Je suis certainement d'accord avec le gouvernement cette fois. En parcourant le monde, j'ai vu que ce qui favorisait la Monnaie royale canadienne, c'était que la loi l'autorisait à mettre en marché son produit et à fonctionner comme n'importe quelle autre société du secteur privé. Qui plus est, nos opérations sont vérifiées par le vérificateur général du Canada et certains jugent que nous sommes liés au gouvernement canadien. Quoi qu'il en soit, c'est bon pour nous.

[Text]

Senator Cochrane: I understand that Teleglobe was in the same situation. You are not sure about that?

Mr. Lafontaine: I am sorry, I am not.

Senator Cochrane: They became privatized.

Mr. Lafontaine: I cannot comment on that; I am not sure. I can only say what I know, which is that, as it now stands, the law states that if the government wanted to sell the shares it would have to come back to Parliament; and, secondly, I believe that the government is already on record with regard to privatization of the Royal Canadian Mint. We were heavily questioned in the other place on this, and I think the record on that is clear.

The Chairman: I will need a motion to report the bill without amendment.

Senator Cogger: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Cogger.

I wish to thank you very much.

Le président: Merci beaucoup de votre présence ce matin et des informations que vous nous avez fournies. Votre présence nous a été très agréable, sauf que l'on aurait aimé avoir des échantillons mais apparemment vous n'en avez pas apportés.

Mr. Lafontaine: We would like to thank you. Also, we would like to invite the members of the committee—individually or collectively—to visit us at the Mint. It would be a great pleasure for the team of the Royal Canadian Mint to take you on a special visit. Really, this is the “house within a house.”

The Chairman: Thank you very much. Perhaps the committee could go at one time. We will try to organize it. We will see how we can fit that in with our current obligations at the Senate. Thank you very much.

M. Lafontaine: Ce fût un honneur pour nous, monsieur le président.

Le président: Merci.

La séance est levée.

[Traduction]

Le sénateur Cochrane: Je crois savoir que Téléglobe était dans la même situation. Vous n'en êtes pas sûr?

M. Lafontaine: Non, je suis désolé.

Le sénateur Cochrane: Elle a été privatisée.

M. Lafontaine: Je ne puis faire de commentaires sur ce point; je ne suis pas sûr. Je ne puis dire que ce que je sais, c'est-à-dire qu'à l'heure actuelle, la loi dispose que si le gouvernement voulait vendre les actions, il devrait consulter le Parlement; et, deuxièmement, je pense que le gouvernement s'est déjà prononcé sur la privatisation de la Monnaie royale canadienne. On nous a posé beaucoup de questions à l'autre endroit à ce sujet, et je pense que tout est très clair à cet égard.

Le président: J'aimerais que quelqu'un dépose une motion pour qu'on puisse rapporter le projet de loi sans amendement.

Le sénateur Cogger: Je le propose.

Le président: La motion est proposée par le sénateur Cogger.

Je vous remercie beaucoup.

The Chairman: Thank you very much for coming here this morning and for the information you've given us. We've enjoyed your company, except that we would have liked some free samples, but apparently you didn't bring any.

M. Lafontaine: Nous voulons vous remercier. Nous aimerions aussi inviter les membres du Comité, personnellement ou collectivement, à venir nous visiter à la Monnaie. Ce serait avec un grand plaisir que l'équipe de la Monnaie royale canadienne leur ferait faire une visite spéciale. Vous constateriez que c'est vraiment un microcosme.

Le président: Merci beaucoup. Le Comité pourra sans doute un jour accepter votre invitation. Nous essaierons d'organiser cette visite, en respectant nos obligations actuelles au Sénat. Merci beaucoup.

Mr. Lafontaine: It was an honour for us, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

The Committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Royal Canadian Mint:

Mr. Maurice Lafontaine, Master of the Mint;
Mr. James Corkery, Chairman of the Board

Mr. John Uberig, Vice-President, Administration and
Finance Division;

Mr. Denis Cudahy, Vice-President, Manufacturing Division;
M^{me} Marguerite F. Nadeau, Senior Counsel and Corporate
Secretary.

From the Department of Finance:

Mr. Michael Kelly, Director, Financial Analysis Division.

De la Monnaie royale canadienne:

M. Maurice Lafontaine, directeur général de la Monnaie;
M. James Corkery, président du Conseil d'admini-
stration;

M. John Uberig, vice-président, Direction—Adminis-
tration et finances;

M. Denis Cudahy, vice-président, Division de la fabrication;
M^{me} Marguerite F. Nadeau, juriste-expert et secrétaire de la
corporation.

Du ministère des Finances:

M. Michael Kelly, directeur, Division de l'analyse finan-
cière.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, January 27, 1988

11 21 1988

Le mercredi 27 janvier 1988

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

The examination of Expenditures set out in
the Supplementary Estimates (D) for the
fiscal year ending the 31st March 1988

L'étude des dépenses projetées dans le
Budget supplémentaire (D) pour l'exercice
se terminant le 31 mars 1988

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(or Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(or Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Cochrane. (*December 9, 1987*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(ou Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(ou Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (*le 9 décembre 1987*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of January 26, 1988:

"That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (D) for the fiscal year ending the 31st March, 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 26 janvier 1988:

«Que le Comité sénatorial des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (D) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JANUARY 27, 1988
(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bazin, Doody, Haidasz and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Hays. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From Agriculture Canada:

Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy Branch;

Mr. Terry Pender, Administrator, Special Canadian Grains Program.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 26, 1988 examined Supplementary Estimates (D) for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Claydon made opening remarks following which he and Mr. Pender responded to questions.

Following discussion, the Honourable Senator Doody moved that a report be prepared for the Senate on Supplementary Estimates (D).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved that the written responses to questions asked of the Treasury Board on 26 November 1987 at the Committee's examination of Supplementary Estimates (C) be printed as an appendix (See Appendix NF 20-1)

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 JANVIER 1988
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bazin, Doody, Haidasz et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hays. (1)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

D'Agriculture Canada

M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, Direction de la politique;

M. Terry Pender, administrateur, Programme spécial canadien pour les grains

Conformément à son ordre de renvoi du 26 janvier 1988, le comité examine le Budget supplémentaire (D) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988.

M. Claydon fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec M. Pender.

Après discussion, l'honorable sénateur Doody propose de faire rédiger un rapport sur le Budget supplémentaire (D) afin de le présenter au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose que les réponses écrites aux questions adressées au Conseil du Trésor le 26 novembre 1987 et l'examen du comité du Budget supplémentaire (C) soient imprimés en annexe (voir Annexe NF 20-A)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, January 27, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine Supplementary Estimates (D) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine the Supplementary Estimates for the fiscal year 1987-88. We have the pleasure to have, as witnesses from Agriculture Canada, Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy Branch; Mr. Terry Pender, Administrator, Special Canadian Grains Program; and, from the Treasury Board, Mr. William J. Crandall, Director, Estimates Division. I understand that we have also other people from the Department of Agriculture. Perhaps Mr. Claydon would like to introduce them before he presents his opening remarks.

The floor is yours, Mr. Claydon.

Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy Branch, Agriculture Canada: Thank you very much. We have three additional people from Agriculture Canada. There is Gordon Pugh, who works on the Special Canadian Grains Program with the administrator; Terry Pender; Lise Laramée, who is in the deputy's office and has helped prepare the material for this session; and Bruce Mitchell, who is in our finance directorate and has helped with the preparation of the material.

The Chairman: Would you like to start with your opening statement, Mr. Claydon?

Mr. Claydon: Thank you very much, Mr. Chairman. I have a brief opening statement to familiarize you with the program. I am sure that you have all heard about it. Also I have distributed a fact sheet that was in the press kit at the time of the outlook announcement. That, as well, summarizes many of the operational details of it in terms of how the payments will be delivered and to whom, and so on.

Mr. Chairman, Agriculture Canada is seeking supplementary funds for the first installment under the 1987 extension of the Special Canadian Grains Program. The Supplementary Estimates that you have before you are for \$803 million.

I am pleased to appear before this committee to talk to you about the program and to respond to your questions.

The Special Canadian Grains Program was created to help cushion grain and oilseed producers from low returns for their 1986 crops. International subsidy practices, fuelled by the trade war between the European Community and the United States, had depressed prices to their lowest level in 50 years in real dollar terms.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 janvier 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le Budget supplémentaire des dépenses (D) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la première fois que notre comité examine le Budget des dépenses supplémentaire pour l'exercice de 1987-1988. Nous avons le plaisir d'accueillir comme témoins, d'Agriculture Canada, M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, direction de la politique et M. Terry Pender, administrateur du Programme spécial canadien pour les grains; et du Conseil du Trésor, M. William J. Crandall, directeur de la division des prévisions budgétaires. Je crois savoir que nous recevons aussi d'autres représentants du ministère de l'Agriculture. M. Claydon voudrait-il bien nous les présenter avant de faire sa déclaration liminaire.

Je vous cède la parole, monsieur Claydon.

M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, direction de la politique, Agriculture Canada: Merci beaucoup. Nous sommes accompagnés de trois autres représentants du ministère: M. Gordon Pugh, qui travaille au Programme spécial canadien pour les grains avec l'administrateur, M. Terry Pender; M^{me} Lise Laramée, du bureau du sous-ministre, qui a aidé à réunir la documentation pour aujourd'hui; et M. Bruce Mitchell, de la direction de la finance, qui a réuni la documentation à ce sujet.

Le président: Voudriez-vous nous faire votre déclaration préliminaire, monsieur Claydon?

M. Claydon: Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai une brève déclaration à faire pour vous renseigner sur le programme. Je suis sûr que vous en avez tous entendu parler. J'ai aussi distribué une feuille d'information qui figurait dans le cahier de presse publié au moment de l'annonce des prévisions agricoles. Elle résume un bon nombre des modalités de fonctionnement et explique comment les versements seront effectués, à qui le seront-ils, etc.

Monsieur le président, Agriculture Canada sollicite un budget supplémentaire pour financer le premier versement prévu dans le cadre de la prorogation 1987 du Programme spécial canadien pour les grains. Le budget supplémentaire s'établit à 803 millions de dollars.

Je suis heureux de comparaître devant votre comité pour expliquer le programme, puis répondre à vos questions.

Le Programme spécial canadien pour les grains a été créé pour aider les producteurs de céréales et d'oléagineux à atténuer l'effet de la faiblesse des prix des récoltes de 1986. La guerre internationale des subventions, alimentée par le duel commercial opposant la Communauté économique européenne aux États-Unis, a fait baissé les prix en dollars réels, à leur niveau le plus bas depuis 50 ans.

[Text]

In 1987, grain and oilseed producers continued to suffer from historically low prices and to face severe financial pressures. This prolonged period of low prices is beyond the scope of normal stabilization programs.

Grain and oilseed production is a vital part of the Canadian economy. Therefore the grains program was extended into the 1987 crop to provide assistance. The \$1.1 billion dollar program will be paid to farmers in 1988 when they would normally have received income from their 1987 crop.

As was the case last year, payments will be made on acreage seeded to wheat, barley, oats, rye, mixed grains, corn, soybeans, canola, flax and sunflower seeds. Farm-fed grain is again eligible.

Special crops have been added to the 1987 program. These include mustard, lentils, dry peas, canaryseed, safflower, buckwheat, fababeans, triticale, popcorn and dry beans.

Benefits will be paid for alfalfa grown for processing. Honey has also been included.

Individual payments will be made in a manner similar to last year, on the basis of price declines for eligible crops, taking into account the yields on crops in each region and the seeded acreage of each crop.

In western Canada provision has also been made to pay on summerfallow acreage. Summerfallow is a common management practice among western grain producers, especially in the drier regions.

The rate on summerfallow acreage will be set in each crop insurance risk area at one-third of the payment on seeded acreage in that same area.

This year higher payments will be made to irrigation producers in recognition of their higher rates of yield. While last year's program paid a supplemental benefit to producers in defined irrigation areas, this year's extension will also recognize irrigators licensed with the province and those registered with the Prairie Farm Rehabilitation Administration.

It is a broadening out of the eligibility for irrigation.

For honey producers, payments will be made on the basis of the number of hives in 1987. A producer's first 25 hives are not eligible for payment. Provincial yields will be used in the calculation of payments.

Honey is one of the crops named under the Farm Act that was introduced in the U.S. and caused a lot of the problems from which the Canadian producers are now suffering.

A farm operation run by a certifiable partnership will again treat each individual partner as eligible under the program as if he were an individual farmer. No individual, however, will receive more than a maximum \$25,000 in benefits, and benefits cannot be claimed by partners on the same acreage.

[Traduction]

En 1987, les producteurs de céréales et d'oléagineux ont continué d'être victimes de prix anormalement bas et de faire face à des fortes pressions financières. Ces baisses ont duré trop longtemps pour que les programmes actuels de stabilisation suffisent.

La production de céréales et d'oléagineux est un élément vital de l'économie canadienne. Par conséquent, le Programme d'aide aux producteurs a été prorogé et s'applique maintenant à la récolte de 1987. La somme de 1,1 milliard de dollars prévue par le programme sera versée aux producteurs en 1988, au moment où ils auraient dû recevoir le revenu de la vente de leur récolte de 1987.

Tout comme l'an dernier, le programme s'appliquera aux surfaces cultivées en blé, orge, avoine, seigle, céréales mélangées, maïs, soja, canola, lin ou tournesol. Le grain de provende récolté à la ferme est également admissible.

Des cultures spéciales ont été ajoutées à la liste de produits admissibles de la récolte de 1987. Parmi celles-ci figurent la moutarde, les lentilles, les pois secs, l'alpiste des Canaries, le carthame, le sarrasin, la féverole, le triticale, le maïs à éclater et les haricots secs.

La luzerne de transformation se trouve aussi sur la liste avec le miel.

Les paiements individuels seront calculés en fonction des baisses de prix enregistrées pour les cultures admissibles, des rendements régionaux et des surfaces cultivées.

Dans l'ouest du Canada, il est prévu que les producteurs auront aussi droit à un paiement pour les superficies en jachère. Les producteurs de céréales de l'Ouest, particulièrement dans les régions plus arides, font couramment usage de cette pratique de gestion.

Le taux d'aide pour ces superficies équivaldra, dans chaque zone à risque de l'assurance récolte, au tiers du paiement qui sera versé pour les surfaces cultivées de la zone.

Cette année, les producteurs pratiquant l'irrigation touchent des paiements plus élevés, car ils obtiennent des rendements supérieurs. L'an dernier, une indemnité complémentaire a été accordée aux producteurs de certains districts d'irrigation définis; cette année, le Programme tiendra aussi compte des producteurs détenant un permis d'irrigation provinciale et de ceux qui sont inscrits auprès de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies.

On a étendu l'admissibilité dans le cas de l'irrigation.

Par ailleurs, les apiculteurs seront payés en fonction du nombre de ruches qu'ils avaient en 1987. Les 25 premières ruches de chaque producteur seront exclues du paiement, qui sera calculé d'après les rendements provinciaux.

Le miel est une des récoltes inscrites dans la *Farm Act* qui a été présenté aux États-Unis, et qui cause beaucoup de problèmes dont sont victimes les producteurs canadiens.

Dans le cas des exploitations agricoles appartenant à une société de personnes «certifiable», chacun des partenaires sera admissible. Aucun d'eux, toutefois, ne pourra recevoir plus de 25 000 \$. Des partenaires ne pourront pas demander des paiements correspondant à une même parcelle.

[Text]

Assistance from the 1987 extension of the Special Canadian Grains Program will be distributed in two installments. The first installment—for which the supplementary estimate that we are discussing now is involved—will be \$800 million and will go to producers by March 31. The second installment will be paid by June 30 and will be for \$300 million.

The weighting of the installments contrasts with last year's program. Following an evaluation of the 1986 program, it was determined that a larger installment would have been more useful had it been available to producers in time for spring seeding.

Last year we only paid \$300 million out in the first installment; this time we are paying \$800 million out in the first installment.

The first installment will be paid automatically to producers holding Canadian Wheat Board permit books for 1987.

Under the terms and conditions of last year's program, CWB permit book holders were required to complete a certification form. This year we are requiring application forms from everyone.

We can get into the reasons for this later, if you wish.

Cheques will also be provided automatically to non-Wheat Board members who applied for the 1986 Special Canadian Grains Program.

Automatic payments will also go to honey producers based on 1987 data provided by the Canadian Honey Council and provincial government apiarists.

Other producers can pick up their application forms at Agriculture Canada and Farm Credit Corporation offices. Grain elevators and some agri-businesses will also be distributing the forms.

We will also have an advertising program to ensure that all producers are aware of the locations where they can pick up these forms.

Producers who do not automatically receive payment can still qualify for the first installment if their application is received in time to be processed before March 31.

If the application cannot be processed in time, the producer will receive his full benefits in a single installment paid before June 30. As well, we will have an advertising campaign to explain that the deadline for applications is March 16, 1988. We have to set that deadline so that we can get the payments processed and out by June 30.

Complete information about the nature of the program and the payment formulas is being provided to each producer with the application.

We anticipate that there will be an increase of 10,000 to 25,000 participants over the 200,000 involved in the 1986 program. This increase, along with the need to improve services to

[Traduction]

L'aide accordée dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains, prorogation 1987, sera versée en deux étapes: le premier montant de 800 millions de dollars sera envoyé aux producteurs vers le 31 mars; c'est à ce montant que s'applique le budget supplémentaire ici sollicité. Le second paiement, d'une valeur de 300 millions de dollars, sera versé vers le 30 juin.

La pondération des versements pour 1987 contraste avec celle de l'année précédente. En effet, l'évaluation du Programme de 1986 a révélé qu'un gros paiement aurait été plus utile si les producteurs l'avaient reçu à temps pour les semis du printemps.

L'an dernier, nous n'avons versé que 300 millions de dollars dans un premier temps; cette fois-ci, le premier montant totalisera 800 millions.

Les producteurs titulaires de carnets de permis de la Commission canadienne du blé en 1987 recevront d'office le premier versement.

L'an dernier, les détenteurs de carnets de la Commission n'avaient qu'à présenter une formule de demande.

Nous pourrions en expliquer les raisons plus tard, si vous le voulez.

Des chèques seront aussi automatiquement envoyés aux producteurs qui ne sont pas membres de la Commission, mais qui ont présenté une demande dans le cadre du Programme de 1986.

Les producteurs de miel recevront aussi un paiement d'office, qui sera calculé d'après les données de 1987 transmises par le Conseil canadien du miel et les services provinciaux d'apiculture.

Les autres producteurs peuvent se procurer des formulaires de demande aux bureaux d'Agriculture Canada et de la Société du crédit agricole. Les silos-élevateurs de grains et quelques entreprises d'agrinégoce en tiendront aussi à la disposition des intéressés.

Nous mettrons aussi en œuvre un programme d'information veillant à ce que tous les producteurs savent où se procurer les formulaires.

Les producteurs qui ne reçoivent pas un paiement d'office peuvent tout de même toucher le premier versement si leur demande est reçue assez tôt pour être traitée avant le 31 mars.

Les producteurs dont la demande ne pourra être traitée à temps recevront le montant global en un seul versement avant le 30 juin. Il y aura aussi une campagne publicitaire indiquant que la date limite de présentation de demandes a été fixée au 16 mars 1988. Cette date a été retenue pour que les paiements puissent être envoyés d'ici au 30 juin.

Le formulaire contient des renseignements complets sur la nature du programme et les formules de paiement.

Nous prévoyons une augmentation du nombre de participants qui oscillera entre 10 000 et 25 000; en 1986, 200 000 producteurs s'y étaient inscrits. Cette augmentation, à laquelle s'ajoutent le besoin d'améliorer les services offerts aux produc-

[Text]

farmers and strengthen program implementation, will increase administration costs.

Last year's administrative budget was about \$4 million, and this year we are expecting that that budget will go up substantially. In fact, it will almost double. We will spend about \$4 million in 1987-88. We are forecasting that it may cost another \$4 million in 1988-89 by the time we have the program completely delivered.

Just as last year, there will be two committees—one in eastern Canada and one in western Canada. They will be appointed to advise on administrative details and to review any producer appeals with respect to payment entitlements.

Mr. Chairman, that concludes my introductory remarks. Thank you very much. I look forward to responding to your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Claydon.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am trying to get the figures clearly in my mind. Could you tell us how much the 1986 program cost?

Mr. Claydon: Are you referring to the administrative cost?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, the whole program.

Mr. Claydon: The whole program cost \$1 billion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in thinking that part of that \$1 billion was covered in previous estimates of the current fiscal year?

Mr. Claydon: That is right. The \$700 million was included in special, early Supplementary Estimates in 1987-88.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are now asking for \$804 million which will be in the current fiscal year—that is, 1987-88—and later you will come back and ask for \$300 million more to complete the financing of the 1987 program.

Mr. Claydon: Yes, in the 1988-89 fiscal year.

Senator Hays: I have a few questions that arise out of the presentation. My first question relates to the continuity between the two programs and the likelihood of this program being tied, on a longer-term basis, to the reasons for the program, which are that we have had depressed cereal grain and oilseed prices for more than two years.

My question may be more appropriately put to the government and not to you. In any event, I will ask you, since you may know of some decisions of which we are not yet aware.

By way of further background, farmers have the impression that we want to retain a certain market share in the world, and to do that we have to have enough of the commodity to fill that market share. We have been able to do that in the last two years by paying farmers some money to cover the difference between their cost of production and what they receive in the market place for their grain. Payments are also enhanced by stabilization payments. Is there any news on that which would

[Traduction]

teurs et celui de renforcer la mise en place du programme, augmentera les coûts d'administration.

Pour le programme de l'an dernier, le budget d'administration s'élevait à 4 millions de dollars et nous nous attendons à ce que cette année il augmente considérablement. En fait, il doublera presque. Nous dépenserons environ 4 millions de dollars en 1987-1988. Nous prévoyons qu'il en coûtera encore 4 millions de dollars, en 1988-1989, jusqu'à la fin du programme.

Comme l'an dernier, deux comités, l'un dans l'Est et l'autre dans l'Ouest du pays, seront formés pour conseiller sur les modalités administratives et pour examiner les appels des producteurs concernant l'admissibilité au paiement.

Monsieur le président, cela met fin à ma déclaration liminaire. Merci beaucoup. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Claydon.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'essaie de bien comprendre le chiffres dont il est question. Pouvez-vous nous dire combien a coûté le programme en 1986?

M. Claydon: Parlez-vous des coûts administratifs?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, de ceux de l'ensemble du Programme.

M. Claydon: Le coût de l'ensemble du Programme a été d'un milliard de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ai-je raison de penser qu'une partie de ce milliard de dollars était prévue dans le budget des dépenses de l'exercice en cours?

M. Claydon: C'est exact. Il y a 700 millions de dollars qui figuraient dans un premier budget supplémentaire de 1987-1988.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous demandez maintenant 804 millions de dollars pour l'exercice en cours, c'est-à-dire celui de 1987-1988; et plus tard, vous demanderez 300 millions de plus pour compléter le financement du programme de 1987.

M. Claydon: Oui, dans l'exercice de 1988-1989.

Le sénateur Hays: J'ai quelques questions à poser à propos de votre déclaration. Ma première question a trait au maintien du programme et à sa raison d'être qui, à plus long terme, pourrait dépendre du fait que le prix des céréales et des oléagineux végète depuis deux ans.

Ma question s'adresse plus au gouvernement qu'à vous. Quoiqu'il en soit, c'est à vous que je la pose étant donné que vous pouvez bien connaître des décisions que nous ignorons.

Pour vous fournir plus de précisions, les producteurs ont l'impression que nous voulons conserver une certaine partie du marché mondial, et que pour la conserver il nous faut des produits en quantité suffisante. Nous avons réussi au cours des deux dernières années en versant aux producteurs des prestations comblant la différence entre leur coût de production et le revenu qu'ils ont touché sur le marché pour la vente de leurs céréales. À ces prestations viennent s'ajouter des paiements de stabilisation. Sait-on si le programme sera maintenu?

[Text]

be helpful in terms of knowing whether or not it is likely to be a continuing program?

Mr. Claydon: From the farmer's point of view, as well as the government's point of view, everyone is hoping that it is not going to be a continuing program and that market prices will rebound and farmers will be able to get their returns from the market place.

I have no news in terms of any specific details concerning any continuing program. Certainly when the Prime Minister spoke to the farm leaders at the Outlook Conference in December, when he made announcements about this program, I think he made a fairly strong statement of intent about protecting farmers in this period of difficult prices. Certainly there is some implied intent that the government will do what it can to protect farmers.

I think another indication of support for the farmers was the fact that the announcements at the Outlook Conference were made as a package where the direct support in terms of income that we have in the Special Grains Program was enhanced by support in some of the other critical areas where farmers are facing difficulties.

On the finance side, we have provided additional money for the Farm Debt Review Process so that farmers can sort out their financial affairs and try to get back on a stable footing which will make them more viable through the next few years. We are also looking at areas such as soil conservation, more research and areas that will provide some alternatives for farmers or ways of strengthening their ability to survive through the next few years. Those are, certainly, more longer-term initiatives. Although they are not gigantic in terms of the overall dollars involved, they are important in terms of sending a signal that, yes, there is going to be a continuing basis of support.

Senator Hays: But that is implicit not explicit; is that correct?

Mr. Claydon: That is right.

Senator Hays: With respect to the program last year, has it been tidied up or are there still outstanding matters with respect to unsettled claims for benefits under the program?

Mr. Claydon: I would like to ask Mr. Pender, the program administrator, to fill you in on that.

Mr. Terry Pender, Administrator, Special Canadian Grains Program, Agriculture Canada: The program is virtually completed. There might be a few files outstanding where we are waiting for further information from the producer but, by and large, it is finished.

Senator Hays: How much money are you holding to look after tidying up the program from last year?

Mr. Pender: The amount required for those claims would be minimal.

Senator Hays: The basis of distribution was, as I recalled, on a statutory declaration or on an affidavit from the claimant with respect to the acreages and the various crops, each of which had a different allocated amount. Has there been any

[Traduction]

M. Claydon: Tant les producteurs que l'État espèrent que le programme n'aura pas à se poursuivre, que les prix du marché regimberont et que les producteurs pourront tirer profit de la vente de leurs produits sur le marché.

Je ne sais rien au sujet du maintien du programme. Assurément, quand le Premier ministre s'est adressé aux représentants des producteurs, à la conférence sur les prévisions agricoles de décembre pour annoncer les nouvelles mesures du Programme, je pense qu'il a exprimé clairement son intention de protéger les exploitants agricoles durant cette période difficile. Il est certain qu'implicitement le gouvernement a l'intention de faire ce qu'il peut pour les protéger.

Un autre élément révélateur de l'appui manifesté à l'égard des producteurs a été le fait que les nouvelles mesures annoncées au cours de la Conférence sur les prévisions agricoles faisaient partie d'un train de mesures selon lesquelles le soutien direct au revenu offert par le Programme spécial Canadien pour les grains s'accompagnait d'une aide dans d'autres domaines où les producteurs sont en difficulté.

Sur le plan financier, nous avons versé d'autres fonds pour l'examen de la dette agricole afin que les agriculteurs puissent mettre de l'ordre dans leurs affaires et essayent de se remettre sur pied pour les prochaines années. Nous envisageons aussi d'examiner la question de la conservation des sols, de l'intensification de la recherche et de domaines qui fourniront des solutions de rechange aux producteurs ou des moyens d'assurer leur survie pour les prochaines années. Il s'agit là, assurément, d'initiatives à plus long terme. Même si ce ne sont pas des mesures spectaculaires, sur le plan financier, elles sont importantes dans le sens où elles indiquent que l'aide sera maintenue.

Le sénateur Hays: Mais c'est implicite, et non explicite, n'est-ce pas?

M. Claydon: C'est exact.

Le sénateur Hays: Pour ce qui est du programme de l'an dernier, les demandes de prestations ont-elles toutes été réglées ou en reste-t-il encore à régler?

M. Claydon: J'aimerais demander à M. Pender, l'administrateur du programme, de vous répondre.

M. Terry Pender, administrateur, Programme spécial canadien pour les grains, Agriculture Canada: Le programme est pratiquement terminé. Il peut y avoir quelques dossiers en suspens parce que des producteurs doivent encore nous transmettre des renseignements, mais, dans l'ensemble, tout est réglé.

Le sénateur Hays: De combien avez-vous besoin pour régler les dernières demandes du programme de l'an dernier?

M. Pender: C'est une somme dérisoire.

Le sénateur Hays: Si je me souviens bien, la distribution était faite en fonction de la déclaration ou de l'attestation, prévue par la loi, et faite par le bénéficiaire sur la superficie cultivée et la culture étant donné que des sommes différentes

[Text]

need to follow up on that? Do you have a control mechanism to verify that people have planted the acreages of a particular crop that they have stated? Is there any kind of audit procedure? What kind of enforcement have you had to use to make sure that there is no abuse of the program?

Mr. Pender: Yes, there was an audit of the program. It was a three-tier approach. The first level of scrutiny was to look at producer applications based on a sample of producers. The second, if any possible discrepancies were noted, was to follow up and look at the secondary information such as crop insurance data. The third level was to do some on-farm visits.

The Chairman: Was it an internal or external audit that was done?

Mr. Pender: It is departmental management procedure to audit any program. It was an internal audit that was carried out by a consulting firm which was hired as part of the audit process. However, Agriculture Canada undertakes that audit.

The Chairman: Was the consultant firm an audit firm?

Mr. Pender: Yes, it was. We hired audit expertise.

Senator Hays: Do you remember what firm you hired?

Mr. Pender: I am sorry, I will have to give that information to you later.

Senator Hays: Have you had to try to recover some moneys that you paid out based on false declarations? I am curious to know how honest my farm colleagues were.

Mr. Pender: By and large the population was honest. Some over payments were found and there were actually some under payments. In both cases, we are following up and making the correct payment. There were not very many.

Senator Hays: Are you saying that that is a minimal amount, as is the cost of the amount of outstanding claims yet to be settled?

Mr. Pender: Yes.

Senator Hays: Is there any possibility that the previous year's program may be extended to other crops and to a broader categorization of irrigated land? For instance, in Alberta you paid out on the basis of irrigated lands in irrigated districts and you excluded lands that were irrigated outside of those areas. It seems that you have included them this year. Is there any possibility that the situation that applied in the previous year might be brought into line with the current loss of distributions so that a broader group than the last would receive them?

Mr. Claydon: Currently, senator, there has been no discussion of that.

Senator Hays: When will we know—and it should be very soon, I suppose. Perhaps we know, now but I have just not seen

[Traduction]

étaient prévues selon les cultures. A-t-il fallu assurer un suivi à ce sujet? Existe-t-il un mécanisme de contrôle visant à vérifier si les producteurs ont bien cultivé les superficies déclarées? Existe-t-il un mécanisme de vérification? Quelles mesures avez-vous dû mettre en œuvre pour vous assurer qu'il n'y avait pas d'abus?

M. Pender: Oui, il existait un mécanisme de vérification. Il s'effectuait en trois étapes. La première supposait l'examen des demandes des producteurs, d'après un échantillon fourni par celui-ci. À la deuxième étape, si on constatait que les données ne concordaient pas, on vérifiait les informations sur l'assurance-récolte. À la troisième étape, on effectuait des visites sur place.

Le président: S'agissait-il d'une vérification interne ou externe?

M. Pender: C'est une mesure de gestion du ministère de vérifier ses programmes. Il s'agissait d'une vérification interne effectuée par des experts-conseils embauchés à cette fin. Cependant, c'est Agriculture Canada qui effectuait la vérification.

Le président: Les experts-conseils étaient-ils des vérificateurs?

M. Pender: Oui. Nous avons embauché des spécialistes en vérification.

Le sénateur Hays: Vous rappelez-vous le nom de l'entreprise?

M. Pender: Je suis désolé, je devrai vous fournir ce renseignement plus tard.

Le sénateur Hays: Avez-vous eu à recouvrer des fonds versés en raison de fausses déclarations? Je suis curieux de savoir jusqu'à quel point mes collègues producteurs sont honnêtes.

M. Pender: Dans l'ensemble, ils sont honnêtes. Il y a eu des cas où on a versé trop de prestations et d'autres pas assez. Dans les deux cas, nous assurons le suivi et corrigeons la situation. Ce n'est pas arrivé souvent.

Le sénateur Hays: Dites-vous qu'il s'agit de sommes dérisoires tout comme dans le cas des réclamations en suspens?

M. Pender: Oui.

Le sénateur Hays: Est-il possible que le programme de l'année dernière puisse être appliqué à d'autres récoltes et à d'autres terres irriguées? Par exemple, en Alberta, vous avez indemnisé les terres irriguées dans des districts d'irrigation définis en excluant les terres qui étaient irriguées à l'extérieur de ces districts. Il me semble que vous les acceptez cette année. Est-il possible qu'on rétablisse la situation, en fonction de ce qui s'est produit l'an dernier et qu'il y ait plus de producteurs admissibles?

M. Claydon: À l'heure actuelle, monsieur le sénateur, il n'y a pas eu de discussion à ce sujet.

Le sénateur Hays: Quand connaissons-nous—ce devrait être bientôt, j'imagine, et peut-être les connaît-on déjà—les mon-

[Text]

them—the amounts that will be paid for each category of crop on which you are going to pay benefits?

Mr. Claydon: We do have information on the major crops. We could give you a sheet with those rates on it, if you wish. We are still working on it in terms of determining the assistance rates for the specialty crops. It is a little more difficult to get good price information because of smaller values, greater swings in price movements, and so on, but we almost have those tied down. Those figures will be available shortly. We do, however, have the rates for the major crops.

Senator Hays: What are the considerations in determining how much you pay on wheat, barley, oats and rye? Are those rates tied to world price? How do you determine them?

Mr. Claydon: The concept is straightforward. Basically, we take the price for 1985, which is before the prices began to fall, and we compare that to our estimated price for the 1987 crop. We take the difference between those two prices and that is the basis on which relative payments on crops are made. Then we have to scale that according to the total dollars that are available in the program.

Senator Hays: I realize that the maximum payment is \$25,000 and I have seen some statistics on the number of farmers who have received that. I have seen the payments tied to income levels, interestingly enough. I am not sure where that information came from, but I suppose that it is public information. Could you confirm whether it is?

In any case, do you have any information on people who would be eligible for more than \$25,000, based on this formula we use, but who do not receive it? In other words, are there many potential recipients who might receive \$50,000 or is the \$25,000 near the limit of what our farmers are eligible for, based upon the benefits that are provided for? Do you have that information?

Mr. Claydon: We do have some information in that regard. I would ask Mr. Pender to provide the details on that.

Mr. Pender: I cannot give you the precise figures, senator, but I can give you general information. About 2,300 producers received the maximum of \$25,000 under last year's program. Of the 2,300, approximately 1,550 received payments over the \$25,000 limit.

Senator Hays: Did you say that they would have received it and that you stopped them at the limit of \$25,000?

Mr. Pender: No; we did pay 1,550 producers more than \$25,000.

Senator Hays: How much more?

Mr. Pender: Approximately \$24 million, in total.

Mr. Claydon: That is because of the multiples, senator. This money would be paid to partnerships or under other arrangements where husband and wife are both working on the farm.

Senator Hays: That raises another question. What are the guidelines with respect to recipients whose families are operating the farm in partnership? You have mentioned that partner-

[Traduction]

tants qui seront versés pour chaque catégorie de récolte admissible?

M. Claydon: Nous les connaissons pour les principales récoltes. Nous pouvons vous en donner une liste, si vous le voulez. Il nous reste à déterminer ceux des récoltes spécialisées. Il est un peu plus difficile d'obtenir des renseignements sur leurs prix parce qu'il y a moins de données à leur sujet et que les prix oscillent davantage, etc., mais nous sommes presque prêts. Ces chiffres seront disponibles bientôt. Cependant, nous connaissons déjà les taux pour les principales récoltes.

Le sénateur Hays: De quels facteurs tenez-vous compte pour déterminer les indemnités qui seront versées pour le blé, l'orge, l'avoine et le seigle? Ces taux sont-ils fixés en fonction du prix mondial? Comment les déterminez-vous?

M. Claydon: Le concept est assez simple: essentiellement, nous prenons le prix de 1985, avant la chute des prix, et nous les comparons au prix que nous avions prévu pour la récolte de 1987. Nous calculons la différence entre les deux prix pour obtenir le montant des indemnités versées pour les récoltes. Ensuite, nous rajustons ces chiffres en fonction du budget disponible pour le programme.

Le sénateur Hays: Je constate que le paiement maximal est de 25 000 \$ et j'ai vu des chiffres sur le nombre des producteurs qui ont reçu cette somme. J'ai vu que les indemnités étaient établies en fonction des niveaux de revenu, ce qui est assez intéressant. Je ne sais pas d'où venaient ces renseignements, mais j'imagine que c'était du domaine public. Pouvez-vous me dire si ça l'était?

Quoi qu'il en soit, avez-vous des renseignements sur ceux qui pourraient toucher plus de 25 000 \$, d'après la formule utilisée mais qui ne le reçoivent pas? Autrement dit, y a-t-il des producteurs qui pourraient toucher 50 000 \$ ou est-ce que nos producteurs ne peuvent toucher guère plus que 25 000 \$, d'après les indemnités offertes? Êtes-vous au courant?

M. Claydon: Nous avons des renseignements à ce sujet. Je demanderais à M. Pender de vous les fournir?

M. Pender: Je ne peux vous fournir des chiffres précis, monsieur le sénateur, mais je peux vous donner des renseignements généraux. Environ 2 300 producteurs ont reçu l'indemnité maximale de 25 000 \$ l'an dernier. Sur les 2 300 environ 1 500 ont touché des indemnités supérieures à la limite de 25 000 \$.

Le sénateur Hays: Avez-vous dit qu'ils auraient pu avoir plus, mais qu'on a limité l'indemnité à 25 000 \$?

M. Pender: Non, nous avons effectivement versé plus de 25 000 \$ à 1 500 producteurs.

Le sénateur Hays: Combien plus?

M. Pender: Environ 24 millions de dollars, au total.

M. Claydon: C'est en raison des paiements multiples, sénateur. L'argent serait versé à des sociétés de personnes ou à d'autres formes d'association où les deux conjoints sont agriculteurs et travaillent ensemble.

Le sénateur Hays: Voilà qui soulève une autre question. Quelles directives s'appliquent aux récipiendaires dont la famille exploite une ferme en partenariat? Vous avez dit que

[Text]

ships are not eligible if the applications cover the same land. Could you tell me what the rules are as to the eligibility for a unit that may be operated by a family or, for example, several people? What are the rules to ensure that we do not have duplication?

Mr. Claydon: The rule is that a farmer must demonstrate some kind of evidence of an active partnership between the people involved and enough acres so that he is eligible for multiple payments. There may be other rules and, if so, Mr. Pender could comment in that regard.

Mr. Pender: Fundamentally, senator, the producers must be able to demonstrate through documentation an active role in the actual farming of the enterprise. We make the payments on the basis of a declaration and leave it to the audit process, whereby a certain number of applications will be followed up. In that process we explore the documentation to corroborate the eligibility.

The Chairman: I am somewhat confused, because on page 3 of your brief you say:

No individual, however, will receive more than a maximum \$25,000 in benefits. And benefits cannot be claimed by partners on the same acreage.

We are now speaking about people who have received more than \$25,000.

Senator Hays: I could try to explain, but I do not think that would be appropriate, Mr. Chairman.

Mr. Claydon: Each individual is limited to no more than \$25,000 under the program, but if two individuals are farming the same farm in a partnership, each individual in the partnership is eligible for up to \$25,000. Therefore the partnership could receive \$50,000 if the farm had enough eligible acres such that the partners could receive a payment that high.

The Chairman: But the payment cannot be made on the same acreage?

Mr. Claydon: No, the farmers cannot count the same acre twice. If the farmer has enough acres and the right amount of crops, then it is all right.

Senator Hays: To clarify that further, 2,300 claimants could have received more than \$25,000. Of those 2,300, 1,550 did receive more than \$25,000 because they were eligible?

Mr. Claydon: That is right.

Senator Hays: Therefore, 750 applicants did not receive more than \$25,000 because they were not eligible?

Mr. Claydon: Yes.

Senator Hays: I wanted to clarify one of your statements about honey producers. I believe you said that under the U.S. Export Enhancement Program, honey is an eligible commodity and that is why you have included honey here. Is that right?

[Traduction]

les sociétés n'étaient pas admissibles si les demandes de leurs membres visaient la même terre. Pourriez-vous me préciser quelles sont les règles qui s'appliquent relativement à l'admissibilité d'une ferme exploitée par une famille ou, par exemple, par plusieurs personnes, pour éviter que les subventions soient versées en double?

M. Claydon: L'agriculteur doit fournir la preuve qu'il existe une société active entre les intéressés, et que lui-même exploite une surface suffisamment grande pour avoir droit à des paiements multiples. Il y a peut-être d'autres règles que M. Pender pourra commenter éventuellement.

M. Pender: Fondamentalement, sénateur, les producteurs doivent être en mesure de fournir des documents attestant qu'ils jouent un rôle actif dans l'exploitation de l'entreprise. Nous versons l'argent sur la foi des déclarations et nous nous en remettons au processus de vérification, au cours duquel un certain nombre de demandes sont examinées, pour déterminer si leurs auteurs avaient bien droit à la subvention.

Le président: Je ne comprends par très bien, parce qu'à la page 3 de votre mémoire, vous dites ceci:

Aucun d'eux, toutefois, ne pourra recevoir plus de 25 000 \$. Des partenaires ne pourront pas demander des paiements correspondant à une même parcelle.

Nous parlons maintenant de gens qui ont touché plus de 25 000 \$.

Le sénateur Hays: Je pourrais essayer d'expliquer cela mais je ne crois pas que le moment soit opportun, monsieur le président.

M. Claydon: Le programme prévoit une subvention maximale de 25 000 \$ par agriculteur, mais si deux personnes exploitent la même ferme en partenariat, chacune a droit au maximum de 25 000 \$. Par conséquent, la société pourrait toucher 50 000 \$ si l'exploitation avait une superficie suffisamment grande pour être admissible.

Le président: Mais le paiement ne pourrait être versé à l'égard de la même parcelle?

M. Claydon: Non, les agriculteurs ne peuvent compter deux fois la même surface. Toutefois, si la terre est assez grande et qu'elle recèle le nombre approprié de cultures, elle est admissible.

Le sénateur Hays: Pour préciser cela davantage, 2 300 agriculteurs pourraient avoir reçu plus de 25 000 \$. Sur ce nombre, 1 550 ont bien touché plus que ce montant parce qu'ils y avaient droit?

M. Claydon: C'est exact.

Le sénateur Hays: Donc, 750 autres n'ont pas obtenu plus parce qu'ils n'y avaient pas droit?

M. Claydon: Oui.

Le sénateur Hays: Je voulais obtenir une précision sur une de vos déclarations concernant les agriculteurs. Si je ne m'abuse, vous avez déclaré que le miel était une culture admissible dans le programme américain d'encouragement des exportations et c'est la raison pour laquelle vous l'avez inclus ici. Est-ce exact?

[Text]

Mr. Claydon: I am sorry, senator, it was the U.S. farm bill that I had in mind. There is a loan rate for honey explicitly in the U.S. farm bill.

Senator Hays: Are honey exports subject to assistance under the Export Enhancement Program, that you are aware of?

Mr. Claydon: Perhaps someone here can answer that question, but I cannot.

Senator Hays: I have only heard of grains, myself. My last question has to do with the advisory groups, of which you have two. Perhaps I should know this, but I do not. Who serves on these advisory groups and do they get paid?

Mr. Claydon: The advisory groups are appointed by the minister. Two groups were operating this past year and there will be two groups appointed next year. As yet, they have not been appointed. In each case the chairman of the advisory group is a public servant, and each group contains four or five individuals who are paid a per diem and their expenses.

Senator Hays: Can you tell me who these people are?

Mr. Claydon: No one has been appointed to the new boards. We can tell you who the people were last year. Mr. Pender, do you have that information?

Mr. Pender: I do not have the names with me but I can supply them, if you wish.

Senator Hays: If you would, please. If you are going to be making your first payment based on a March 16 deadline, when will you get your advisory boards in place, assuming that they have a role to play before the money goes out?

Mr. Pender: The real purpose of the advisory committee is to provide ministers with advice and guidance on the program. Last year the boards dealt basically with issues that required policy decisions. It is not absolutely necessary that the boards be in operation for the interim payments which commence in February. Given that the final payments will be going out in June, there is plenty of time for them to become operational and provide advice. There is no decision at this time as to when they might be in operation. These advisory boards do not get into the nitty gritty of administration because most of the details have been settled. If there are, say, major program problems that require rectification, they can provide guidance or advice to the minister.

Senator Hays: And perhaps be of help to next year's program. You have told us that you will spend some money from the program; namely, \$4 million, to pay out the \$800 million. Does this involve incremental costs that are ongoing anyway but which are allocated to the program to diminish other expenditures? Could you comment briefly on the reasonableness of the expenditures for personnel, communication, transportation and so on?

[Traduction]

M. Claydon: Je regrette, sénateur, je pensais au projet de loi américain sur l'agriculture, qui prévoit explicitement un taux de prêt à l'égard du miel.

Le sénateur Hays: À votre connaissance, les exportations de miel sont-elles admissibles aux subventions prévues par le programme américain d'encouragement des exportations?

M. Claydon: Quelqu'un ici pourra peut-être répondre à cette question; moi non.

Le sénateur Hays: Il n'a pas été question d'autre chose que les céréales, que je sache. Ma dernière question concerne les groupes consultatifs, qui sont au nombre de deux. Je devrais peut-être savoir cela, mais je ne le sais pas. Qui sont les membres de ces organismes et sont-ils rémunérés?

M. Claydon: Ils sont nommés par le ministre. Deux groupes étaient actifs l'an dernier et il y en aura deux de créés l'an prochain, mais cela n'est pas encore fait. Dans chaque cas, le président est un fonctionnaire et chaque groupe est composé de quatre ou cinq personnes qui touchent une indemnité quotidienne en plus de leurs dépenses.

Le sénateur Hays: Pouvez-vous me donner l'identité de ces personnes?

M. Claydon: Personne n'a été nommé aux nouveaux conseils. Nous pouvons vous donner les noms de ceux qui y siégeaient l'an dernier. Monsieur Pender, avez-vous ces renseignements?

M. Pender: Je n'ai pas les noms ici, mais je peux vous les fournir si vous le désirez.

Le sénateur Hays: Oui, s'il vous plaît. Si vous vous apprêtez à verser votre premier paiement d'ici le 16 mars, quand constituerez-vous vos conseils consultatifs, dans l'hypothèse où ils auront un rôle à jouer avant l'attribution des subventions?

M. Pender: La véritable raison d'être d'un comité consultatif est d'offrir au ministre des conseils et des indications relativement au programme. L'an dernier, ces organismes se sont penchés fondamentalement sur des questions d'orientation. Il n'est pas absolument nécessaire qu'ils soient opérationnels pour la distribution des paiements provisoires qui débute en février. Étant donné que les derniers paiements seront versés en juin, ils ont amplement le temps de se constituer et de jouer leur rôle. À l'heure actuelle, aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la date de leur entrée en fonction. Ils ne touchent pas à la mécanique administrative puisque la plupart des détails de ce genre ont été réglés. S'il y avait, disons, des difficultés majeures à l'échelle du programme qui exigeraient un rajustement de tir, ils sont en mesure de guider ou de conseiller le ministre.

Le sénateur Hays: Et peut-être d'aider à l'élaboration du programme de l'an prochain. Vous nous avez dit que vous débourserez une certaine somme, soit 4 millions de dollars sur les 800 millions qui sont prévus. Ce montant comprend-il une augmentation des frais courants qui sont affectés au programme pour diminuer d'autres dépenses? Pourriez-vous, en quelques mots, nous dire si les dépenses relatives au personnel, aux communications, au transport, etc., sont raisonnables?

[Text]

Mr. Claydon: Let me make some general comments first in terms of the basis of those numbers. They refer to expenditures that relate directly to the Special Grains Program, incremental expenditures the department has had to incur. For example, we have had a fair amount of professional and special service expenditures where we had to hire auditors and advertising firms to prepare advertising campaigns and so on. All these things are incremental. However, my salary is not part of the \$3.9 million. Also, expenditures for people from the department involved in the program, the design, and so on, would not be included in these expenditures, because they are covered in our regular estimates.

In terms of specific items under, for example, personnel, many people are required for processing cheques. It is a big job that has to be done in a very tight time frame. We have increased the amount of personnel in that field for the 1987 program extension so that we can give better service to the farmers in terms of informing them where their cheque is at any particular time in the processing, so that we can assure them that we have received their cheque and have an idea of when payments will be going out. We have put in a toll-free line to enable farmers to call us to discuss concerns they have about filling out the forms or other concerns about the program, which will require more people to man the phones. Under transportation and communication expenditures, for example, we have travel costs associated with the advisory committees.

Senator Hays: Do the advisory committees travel a lot?

Mr. Claydon: There are two committees, one for the east and one for the west, and they tend to meet in their regions. People on the committees are from the regions, but they still incur costs in getting to meeting locations. Under professional and special services a fair amount of the expenses went to advertising. There are also the costs of evaluation and audit. We also hired people to develop the necessary computer systems to run the program. To some extent we used what we had last year, but we had to change and modify the programs because of additional crops, to study additional formulas, and so on. There were many areas where we had to hire expertise off the shelf in order to get things done. Those are the major expenses. I can give you more detail and comment on the other ones if you like.

Senator Hays: No, thank you.

Senator Haidasz: Under the heading "Person-Years" there is a category for "Scientific and Professional", and you have allocated one-person year. Why only one?

Mr. Claydon: We have one person in the program for 1987-88 extension in that category. As I was saying to Senator Hays, a lot of the professional advice, and so on, in terms of developing the program, came from existing resources within Agriculture Canada, and so there is not a heavy requirement

[Traduction]

M. Claydon: Permettez-moi d'abord de formuler quelques observations générales sur la base à partir de laquelle sont établis ces chiffres. Il s'agit de dépenses ayant directement trait au Programme spécial pour les grains, c'est-à-dire des augmentations que le ministère a dû assumer. Par exemple, nous avons dû déboursier un joli montant d'honoraires professionnels et de frais pour services spéciaux lorsqu'il a fallu engager des vérificateurs et des firmes de publicité pour élaborer des campagnes de promotion et ainsi de suite. Tout cela entraîne des augmentations de dépenses. Toutefois, mon traitement n'est pas inclus dans ces 3,9 millions de dollars. Les dépenses associées aux traitements des fonctionnaires qui ont participé au programme, à sa conception et à d'autres tâches, n'en font pas partie, parce qu'elles étaient prévues dans le budget ordinaire.

En ce qui concerne certains postes particuliers, par exemple, le «personnel», il faut de nombreuses personnes pour assurer le traitement des chèques. C'est une tâche majeure qui doit être réalisée dans un très court laps de temps. Nous avons augmenté les ressources humaines à cet égard pour la prorogation du programme de 1987, de sorte que nous pouvons offrir un meilleur service aux agriculteurs et les informer du stade où en est rendu leur chèque à n'importe quel moment du processus, leur confirmer que nous l'avons reçu et leur préciser quand ils peuvent s'attendre à toucher l'argent. Nous avons mis à leurs disposition une ligne téléphonique gratuite qui leur permet d'obtenir des renseignements sur la façon de remplir les formulaires ou d'obtenir des réponses à d'autres questions qu'ils pourraient avoir sur le programme, ce qui exigera un plus grand nombre de téléphonistes. Au poste «transports et communications», par exemple, figurent les coûts des déplacements des comités consultatifs.

Le sénateur Hays: Ces comités voyagent-ils beaucoup?

M. Claydon: Il y en a deux, un pour l'est du pays et l'autre pour l'ouest, et ils ont tendance à ne pas sortir de leur région. Leurs membres viennent de la région, mais ils doivent quand même engager des frais pour se rendre aux lieux de réunion. Une grande partie des dépenses du poste «services professionnels et spéciaux» ont été consacrées à la publicité. Il y a également les coûts de l'évaluation et de la vérification. Nous avons embauché des spécialistes pour élaborer les systèmes informatiques nécessaires au fonctionnement du programme. Jusqu'à un certain point, nous nous sommes servi des ressources de l'an dernier, mais nous avons dû modifier les programmes en raison des cultures ajoutées, afin d'étudier les nouveaux formulaires, etc. Dans de nombreux domaines, nous avons dû engager des spécialistes pour faire avancer les choses. Voilà pour les dépenses majeures. Je pourrais vous donner de plus amples détails et commenter les autres si vous le voulez.

Le sénateur Hays: Non, merci.

Le sénateur Haidasz: Sous la rubrique «années-personnes», il y a le poste «Sciences et professions», auquel vous avez attribué une année-personne. Pourquoi seulement une?

M. Claydon: Nous avons prévu une personne de cette catégorie pour la prorogation de 1987-1988 du programme. Comme je le disais au sénateur Hays, bon nombre des consultations d'ordre professionnel et autres qu'a nécessitées l'élaboration du programme venaient de ressources existantes au sein

[Text]

during the delivery stage for that kind of person to be available. If they are required, again, it will be treated as a special project and the funds will come from existing resources within the department.

Senator Haidasz: In the scientific and professional field, do you have people who have their Ph.Ds in food chemistry, nutrition and so on to advertise, study and inform people about the nutritional value of these so-called grains such as lentils? Is that part of your program?

Mr. Claydon: That category would not involve professionals in the scientific end at all. It would involve such professionals as economists, who would be used to handle some of the problems that are coming up, such as estimating the assistance rates for some of the specialty crops. Any scientific information would be provided by our existing research branch.

Senator Bazin: What is the distribution as between east and west overall and in particular with reference to honey?

Mr. Claydon: The distribution east and west for the overall program is approximately 87 per cent to the west and 13 per cent to the east, which is a slight change from last year when it was about 85-15.

Senator Bazin: Of the 13 per cent for the east, what is the breakdown by region, or do you have that number?

Mr. Claydon: The breakdown between the provinces?

Senator Bazin: Yes.

Mr. Claydon: First, in terms of honey, 90 per cent of the allocation is going to the west and 10 per cent to the east.

In terms of the specific breakdown of the eastern provinces, we are looking at Ontario with 9.6 per cent of the total; Quebec, 3.1 per cent; New Brunswick, .1 per cent; Nova Scotia, .1 per cent; Prince Edward Island, .2 per cent. Newfoundland is not even on the list, I am sorry to say. It is always the same.

Senator Doody: Just keep that in mind when the fish come in.

Mr. Claydon: We have a number of information sheets which cover various aspects of the program such as that, if senators would care to have a copy. Otherwise we can give them to the staff and they can circulate them after the meeting.

Senator Bazin: Do you have a regional breakdown, province by province, in the eastern division for the honey?

Mr. Claydon: No, we do not, senator. The eastern numbers on honey are pretty hard to come by with only 10 per cent of the total. Let us say it is a little sticky.

Senator Bazin: Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to ask some general questions, Mr. Chairman. It may well be that Mr. Claydon is not the person who should attempt to deal with

[Traduction]

d'Agriculture Canada, ce qui fait qu'on n'a pas un grand besoin de ces personnes à l'étape de l'exécution du programme. Si un besoin apparaissait, encore une fois, il serait traité comme un projet spécial et les fonds viendraient des ressources existantes au sein du ministère.

Le sénateur Haidasz: Dans les domaines scientifique et professionnel, avez-vous des docteurs en chimie alimentaire, en diététique et en d'autres sciences pour étudier la valeur nutritive de ces céréales comme les lentilles, pour en faire la promotion et pour renseigner la population à leur sujet? Cela fait-il partie de votre programme?

M. Claydon: Cette catégorie ne comprendrait pas de scientifiques du tout, mais par exemple, des économistes qui auraient à résoudre certains des problèmes qui surviendraient, comme évaluer le taux d'aide financière dont bénéficient certaines des cultures spécialisées. Tout renseignement d'ordre scientifique serait fourni par notre service de recherche.

Le sénateur Bazin: Quelle est la répartition des subventions entre l'est et l'ouest sur le plan global et sur le plan particulier de l'apiculture?

M. Claydon: Pour l'ensemble du programme, l'aide va à l'ouest dans une proportion de 87 p. 100 et à l'est dans une proportion de 13 p. 100, ce qui représente une légère variation par rapport à l'an dernier, où les proportions étaient d'environ 85 contre 15.

Le sénateur Bazin: Les 13 p. 100 attribués à l'est se répartissent de quelle façon selon les régions; avez-vous les chiffres?

M. Claydon: La répartition par province?

Le sénateur Bazin: Oui.

M. Claydon: Pour ce qui est de l'apiculture, 90 p. 100 des montants alloués vont à l'ouest et 10 p. 100 à l'est.

Une ventilation pour les provinces de l'Ouest donne 9,6 p. 100 du total à l'Ontario, 3,1 p. 100 au Québec, 0,1 p. 100 au Nouveau-Brunswick, 0,1 p. 100 à la Nouvelle-Écosse, 0,2 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard. Je regrette, mais Terre-Neuve ne figure même pas sur la liste. C'est toujours la même chose.

Le sénateur Doody: Pensez à cela lorsqu'il sera question du poisson.

M. Claydon: Nous avons un certain nombre de feuillets d'information qui portent sur divers aspects du programme, comme celui-là, si les sénateurs souhaitent en avoir un exemplaire. Sinon, nous les remettrons au personnel qui les fera circuler après la séance.

Le sénateur Bazin: Avez-vous une ventilation régionale, province par province, en ce qui concerne l'apiculture dans l'est?

M. Claydon: Non, sénateur. Les chiffres de la région de l'est pour l'apiculture sont difficiles à obtenir étant donné qu'ils ne représentent que 10 p. 100 du total. Disons que c'est un peu problématique.

Le sénateur Bazin: Je vous remercie.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poser quelques questions d'ordre général, monsieur le président. Il se peut très bien que M. Claydon ne soit pas la personne idéale pour y répondre. Je vais en poser une et si la

[Text]

this. Let me ask the question and, if it is out of the ball park, I will understand perfectly.

In his statement, Mr. Claydon says that the situation that requires these subsidies in Canada was fuelled by the trade war between the European Community and the United States. One way of asking my question is to say: "Who is winning, or is anyone winning?" Are we getting into a situation where these subsidies are becoming a permanent part of the agricultural economy in Europe, the United States and in Canada, with the result that the consumer, whoever he or she is, is the permanent beneficiary of this arrangement? On the other hand, is someone finding this business of subsidies so costly that they are calling it quits, or is there any prospect of that ever happening?

Mr. Claydon: Senator, I cannot give you any kind of a full answer, but I can certainly give you some indication of what the situation is, of the efforts that are being made and some of the possibilities that exist. I think it fair to say that there has been sort of a gradual evolution in the way that agriculture is treated around the world. There is probably some truth in that, but a lot of the existing problems, I think, do not go back that far. The 1970s were a booming time for agriculture; there was a considerable increase in capability during the 1970s, and I think, to some extent we were all hit with slowing economies in the early 1980s, facing recessions and so on. That meant that the demand for such things as grain, in particular, was down.

Then, if you look at the build-up in the European Economic Community of stocks of beef and dairy supplies, and so on, it was really in the mid-1980s that we started to see these growing piles of surplus. The same situation applies to grain. Therefore I think, to some extent, it is not a really long-term, inevitable thing.

I suppose the other side of the coin is that these subsidies have become a fairly predominant fact of life within the last five years. As you know, there is a lot of discussion going on at the multilateral trade table in an attempt to break the deadlock and bring the subsidies down. In some sense, I think it could be a win-win situation for all of the partners if somehow they could find a way to bring subsidies down in a concerted manner. However, I must say that there have been initial positions put forward at the MTN with the Americans not wanting any subsidies at all in their initial position and the Europeans wanting a more bureaucratic arrangement, if you like, by allowing some increase in freedom of trade but keeping some level of subsidies.

However, it is early days yet, to some extent, at the MTN. It might be argued that positions must become hardened in the next couple of years in terms of whether we are going to do much or whether we are going to operate on a type of commodity-by-commodity basis in the same way that things have been done in the past. But even if the MTN negotiations are fairly successful, we are looking at 5 to 10 years before there is much movement. Perhaps there will be some kind of breakthrough, but there is no indication of that at this point. There-

[Traduction]

réponse n'est pas de son ressort, je le comprendrai parfaitement.

Dans son allocution, M. Claydon a déclaré que la situation à l'origine de telles subventions au Canada est attribuable à la guerre commerciale qui oppose la Communauté économique européenne et les États-Unis. Je pourrais formuler ma question de la façon suivante: «Qui gagne, ou y a-t-il même un gagnant?» Sommes-nous en train de créer une situation où les subventions feront partie du cadre permanent de l'économie agricole de l'Europe, des États-Unis et du Canada, avec le résultat que le consommateur, quel qu'il soit, en sera le principal bénéficiaire? D'autre part, cette politique de subventions se révèle-t-elle si coûteuse qu'on doive l'abandonner, ou encore y a-t-il la moindre chance que cela se produise jamais?

M. Claydon: Sénateur, je ne peux vous donner de réponse complète à cela, mais je peux certainement vous donner un aperçu de la situation actuelle et vous renseigner sur les efforts qui sont faits et sur les possibilités qui existent. À mon avis, on peut à juste titre reconnaître une certaine évolution dans la façon dont l'agriculture est traitée dans le monde. Il y a probablement une partie de vérité dans cela, mais je crois qu'un bon nombre des problèmes actuels ne remontent pas aussi loin. Les années 1970 ont été florissantes pour l'agriculture; on a assisté à une hausse considérable du potentiel agricole dans cette période et le ralentissement des économies au début des années 1980, la récession et d'autres facteurs nous ont tous frappés. Il en est résulté que la demande de certaines denrées comme les céréales, en particulier, est tombée.

Par conséquent, si vous examinez l'accumulation des réserves de bœuf et de produits laitiers et autres au sein de la Communauté économique européenne, c'est vraiment au milieu des années 1980 qu'on a commencé à enregistrer des surplus de production. La même chose s'applique aux céréales. C'est pourquoi je crois que dans une certaine mesure, ce n'est pas une chose inévitable à long terme.

Je suppose qu'on doit également tenir compte du fait que ces subventions font partie du paysage économique depuis les cinq derniers années. Comme vous le savez, de nombreuses négociations commerciales multilatérales sont en cours en vue de briser l'impasse et de faire diminuer les subventions. D'une certaine façon, tout le monde y gagnerait si on pouvait trouver une façon concertée de réduire ces subventions. Toutefois, je dois dire que la position initiale des Américains dans ces négociations est qu'ils ne veulent pas de subventions du tout, tandis que les Européens souhaitent des arrangements plus bureaucratiques, si vous voulez, en voulant permettre une plus grande liberté commerciale tout en conservant certaines subventions.

Toutefois, les négociations commerciales multilatérales viennent à peine de débuter. On peut prévoir que les positions des parties vont se durcir dans les prochaines années pour aboutir finalement à une entente globale ou à des ententes sectorielles, comme cela se faisait par le passé. Mais même si ces négociations sont couronnées de succès, il faudra attendre 5 à 10 ans avant que ne se dessine un tel mouvement. Il y aura peut-être un déblocage d'ici là, mais rien ne nous permet de le croire

[Text]

fore how we get through the interim period is another good question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Again, I will ask a question which may not be entirely within your area of full confidence, although I must say that the answer you just gave was a very helpful one.

If the trade agreement with the United States succeeds, will it have any bearing whatsoever on the situation which makes this program necessary in Canada?

Mr. Claydon: I suppose there are two ways of answering that question. One is in terms of the specifics of the free trade arrangement with the United States. I am not sure that it is very important in terms of grains and oilseeds. Both Canada and the United States are big producers of these commodities and we are looking to third markets as a way of marketing our grains and oilseeds. On the other hand, as some kind of demonstration of an attempt to liberalize trade, it will provide some kind of effect in terms of negotiations that are ongoing in an international context.

I might say that there are some arrangements with respect to barley, oats and wheat under the agreement, in terms of trade back and forth between Canada and the United States, but I do not think that would be a major factor in the current situation which the two countries are facing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

Senator Hays: Mr. Chairman, I wonder if I might ask a supplementary question?

The Chairman: Mr. Claydon, I see here in the U.S.-Canada Free-Trade Agreement under "Agriculture" the following paragraph:

Canada has agreed to eliminate import licenses for wheat, barley, oats and products thereof, as soon as the support levels for these products in both countries are equivalent, determined on the basis of a technical calculation. For oats and barley, this would likely be upon entry into force of the Agreement.

I am sorry to have interrupted you, Senator Hays.

Senator Hays: Mr. Chairman, I just have a supplementary. Mr. Claydon, is it not so that the main beneficiary of this trade war are those people who buy these cereal grains, and they are primarily the Russians, the Chinese and some other countries? Therefore the irony of this situation is that we are heavily subsidizing consumers in these countries by engaging in this trade war.

Mr. Claydon: I would certainly agree with that, senator, yes.

Senator Hays: Mr. Chairman, I have another supplementary. Mr. Claydon, you have read the terms of the Free Trade Agreement as they relate to agriculture. Except for the carving out of supply-management systems and those other things permitted under Article II, I believe, of the General Agreement on Tariffs and Trade, is it not so that the general tenor of the whole section is to eliminate subsidies entirely and there is a

[Traduction]

pour le moment. Par conséquent, on peut très bien se demander ce qui se passera dans l'intervalle.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Encore une fois, je vais vous poser une question qui n'est peut-être pas tout à fait de votre ressort, mais je dois dire que la réponse que vous venez de nous donner était très utile.

Si l'accord commercial avec les États-Unis est un succès, aura-t-il quelque effet sur la situation qui rend ce programme nécessaire au Canada?

M. Claydon: Je suppose qu'il y a deux façons de répondre à cette question: d'une part, en ce qui concerne les dispositions particulières de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, je ne suis pas certain que le commerce des céréales et des oléagineux soit très important. Les deux pays sont d'importants producteurs de ces deux denrées et recherchent des tiers marchés pour les vendre. D'autre part, comme cet accord prouvera jusqu'à un certain point que nous essayons de libéraliser les échanges, il aura une influence sur les négociations internationales.

Je crois reconnaître qu'il y a certaines dispositions concernant l'orge, l'avoine et le blé dans l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, mais je ne crois pas que les échanges concernant ces denrées aient un grand poids dans la situation actuelle pour les deux pays.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire?

Le président: Monsieur Claydon, je lis le paragraphe suivant sous la rubrique «Agriculture» de l'accord canado-américain de libre-échange:

Le Canada a convenu d'éliminer les licences d'importation pour le blé, l'orge, l'avoine et leurs produits dérivés, dès que les niveaux de soutien des produits en question seront équivalents dans les deux pays, selon les résultats d'un calcul technique. Dans le cas de l'avoine et de l'orge, ce serait vraisemblablement au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord.

Je suis désolé de vous avoir interrompu, sénateur Hays.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, je n'ai qu'une question supplémentaire. Monsieur Claydon, est-il exact que les principaux bénéficiaires de cette guerre commerciale sont les pays qui achètent nos céréales, c'est-à-dire surtout les Russes, les Chinois et quelques autres? L'ironie de la situation est que nous subventionnons lourdement les consommateurs de ces pays en nous livrant à cette guerre commerciale.

M. Claydon: Oui, je suis parfaitement d'accord avec cela, sénateur.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, j'ai une autre question supplémentaire. Monsieur Claydon, vous avez lu les dispositions de l'accord de libre-échange qui concernent l'agriculture. Sauf en ce qui concerne l'établissement de systèmes de gestion de l'offre et les autres mesures permises par l'Article II, je crois, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, est-il exact que la teneur générale de toute cette

[Text]

commitment to work together to do that on a world or on a multi-country basis?

Mr. Claydon: Yes, that is mentioned in the agreement, I believe.

Senator Hays: I do not know how the farmers are going to like that.

Senator Doody: One of the problems with subsidies is that there is an election going on somewhere, every year.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to have two motions passed. The first is to append to the record the responses of the Treasury Board relating to Supplementary Estimates (C).

Senator Doody: So moved.

The Chairman: The second motion is to report Supplementary Estimates (D).

Senator Doody: So moved.

The committee adjourned.

[Traduction]

section est d'éliminer entièrement les subventions et que nos pays s'engagent à travailler ensemble pour atteindre ce but à l'échelle du monde ou d'un grand nombre de pays?

M. Claydon: Oui, je crois que cela figure dans l'accord.

Le sénateur Hays: Je ne sais pas si les agriculteurs vont aimer cela.

Le sénateur Doody: Un des problèmes avec les subventions est qu'il y a toujours une élection quelque part, chaque année.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais que nous adoptions deux motions. La première vise à annexer au procès-verbal les réponses du Conseil du Trésor concernant le Budget supplémentaire (C).

Le sénateur Doody: Adopté.

Le président: La seconde vise à faire rapport sur le Budget supplémentaire (D).

Le sénateur Doody: Adopté.

La séance est levée.

Appendix NF 20-A

ANNEX A

- Question : Senator Cogger inquired into the percentage of the total debt of The St. Lawrence Seaway Authority represented by the debt forgiveness amount of \$625 million.
- Answer : The \$625 million debt forgiveness represents 100% of The St. Lawrence Seaway Authority's outstanding debt as of April 1, 1977. By means of Vote L116d of Supplementary Estimates (D) of 1976-77, this amount was deemed to constitute the capital equity of the Authority. Since that time, The St. Lawrence Seaway Authority has incurred no new debt.

ANNEX B

Question : Senator Doody requested a breakdown of costs related to the Francophone and Commonwealth Summits.

Answer : We are currently processing invoices for payment and a financial statement will be prepared for Public Accounts purposes as soon as all the financial transactions have been completed. However, the total cost for each Summit over the period 1986-87 and 1987-88 is forecasted as follows:

	(in \$000)	
	<u>Francophone Summit</u>	<u>Commonwealth Summit</u>
Accommodation/meals for Heads of Delegations and other official guests	800	950
Work related travel	800	1,050
Other administrative costs	6,268	8,007
Security	<u>3,311</u> *	<u>9,280</u> *
	\$11,179	\$19,287 ¹

* The security aspect is managed by the RCMP, therefore, the estimates and expenditures for this item will be reported in the Estimates of the Solicitor General.

¹ This represents the budgeted level. Actual expenditures may be lower.

Note: The current budget for the Economic Summit is \$17.3 million including \$4.9 million for the RCMP to cover cost related to security.

ANNEX C

Question : Senator Doody requested a breakdown of the \$26 million cost related to the Canada/Newfoundland Development Fund.

Answer : As at November 30, 1987

CANADA-NEWFOUNDLAND OFFSHORE DEVELOPMENT FUND

Project #	Title	1987-88
1	Centre for Earth Resources Research	5,550,000
2	Offshore Survival Centre	1,500,000
3	Skills Training Projects	1,129,500
4	Computer Aided Engineering Design Centre	862,500
5	Career Development Awards Program	1,593,000
6	Centre for Offshore and Remote Medicine and Telemedicine	750,000
7	Centre for Cold-Ocean Resources Engineering	1,125,000
8	Centre for Excellence in Marine Signal Processing	2,625,000
9	Research and Development Program - Block Funding	1,500,000
10	Offshore Technology, Transfer Opportunities Program	750,000
11	Petroleum Technology Training Program	3,000,000
12	Industrial Infrastructure Planning Program	975,000
13	Management Training Program, Marystown	750,000
14	Infrastructure Planning - Marystown	750,000
15	Access Road to Cow Head Oil Rig Repair Facility	450,000
16	Administrative Support Program	45,000
17	Marine Offshore Simulator Training Centre	75,000
18	Super Puma Helicopter Flight Simulator Centre	900,000
19	Segmented Wavemaker (Institute for Marine Dynamics)	<u>2,250,000</u>
		\$26,580,000

ANNEX D

Question : Senator Phillips requested information concerning per passenger subsidies on VIA Rail routes between Montreal to Halifax and Winnipeg to Calgary.

Answer : Information on specific routes is not provided in VIA Rail's annual report. However, from information on page 15 of the 1986 report (contract revenue, and total passengers carried) it may be deduced that the average operating subsidy per passenger was \$73.48 in that year.

Information provided by VIA Rail indicates that, on a fully allocated cost basis the subsidy per passenger in 1986 on the Montreal-Halifax route was approximately \$133. The corporation has explained that, as Winnipeg to Calgary is a segment of the route between Montreal/Toronto and Vancouver (The Canadian) data on the Winnipeg-Calgary subsidy is unavailable. However, the approximate subsidy for all passengers on the Canadian in 1986 was \$247 per passenger.

ANNEXE A

- Question : Le sénateur Cogger cherche à savoir quel pourcentage de la dette totale de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent représente la remise de la dette de 625 millions de dollars.
- Réponse : La remise de 625 millions de dollars représente 100% de l'encours de la dette de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent au 1^{er} avril 1977. En vertu du crédit L116d du Budget des dépenses supplémentaire (D) de 1976-1977, ce montant a été considéré comme constituant l'avoir total de l'Administration. Depuis, l'Administration n'a contracté aucune dette.

ANNEXE B

Question : Le sénateur Doody demande une ventilation des coûts concernant le Sommet de la Francophonie et la Conférence du Commonwealth.

Réponse : Nous en sommes actuellement au traitement des comptes de dépenses; un relevé financier sera établi pour les Comptes publics aussitôt que toutes les transactions financières seront terminées. Toutefois, le coût estimatif total pour chacun des Sommets au cours de la période de 1986-1987 et 1987-1988 est le suivant:

(en milliers de dollars)

	<u>Sommet de la Francophonie</u>	<u>Conférence du Commonwealth</u>
Hébergement/repas pour les chefs de délégation et les autres officiels	800	950
Déplacement en service commandé	800	1,050
Autres frais administratifs	6,268	8,007
Sécurité	<u>3,311*</u>	<u>9,280*</u>
	\$11,179	\$19,287 ¹

* L'aspect sécurité étant la responsabilité de la GRC, les prévisions et les dépenses à l'égard de ce poste seront inscrites aux prévisions budgétaires du Solliciteur général.

¹ Ce montant représente le niveau budgétisé. Les dépenses réelles peuvent être inférieures.

Note: À l'heure actuelle, le budget du Sommet économique est de 17,3 millions de dollars, dont 4,9 millions sont versés à la GRC pour la sécurité.

ANNEXE C

Question : Le sénateur Doody demande une ventilation du coût lié à l'établissement du Fonds de développement Canada - Terre-Neuve (26 millions de dollars).

Réponse : Au 30 novembre 1987

FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS EXTRA-COTIÈRES
CANADA-TERRE-NEUVE

Projet n°	titre	1987-1988
1	Centre de recherche sur les ressources terrestres (Centre for Earth Resources Research)	5,550,000
2	Centre de survie dans les régions extra-côtières (Offshore Survival Centre)	1,500,000
3	Projets d'adaptation au milieu (Skills Training Projects)	1,129,500
4	Centre de conception - ingénierie assistée par ordinateur (Computer Aided Engineering Design Centre)	862,500
5	Programme de perfectionnement professionnel - Primes (Career Development Awards Program)	1,593,000
6	Centre médical et télémedical pour le personnel extra-côtier et éloigné des services (Centre for Offshore and Remote Medicine and Telemedicine)	750,000
7	Centre de recherche et d'ingénierie pour l'exploitation des ressources en eaux glaciales (Centre for Cold-Ocean Resources Engineering)	1,125,000
8	Centre de haut savoir - décodage des signaux maritimes (Centre for Excellence in Marine Signal Processing)	2,625,000
9	Programme de recherche et de développement - Financement global (Research and Development Program - Block Funding)	1,500,000
10	Programme de transfert de technologies et de forage et de production en mer (Offshore Technology, Transfer Opportunities Program)	750,000

- 2 -

11	Programme de formation - Techniques d'exploitation pétrolière (Petroleum Technology Training Program)	3,000,000
12	Programme de planification des infra- structures industrielles (Industrial Infrastructure Planning Program)	975,000
13	Programme de formation en gestion, Marystown (Management Training Program)	750,000
14	Planification des infrastructures - Marystown (Infrastructure Planning)	750,000
15	Voie d'accès au centre d'entretien de l'installation de forage de Cow Head (Access Road to Cow Head Oil Rig Repair Facility)	450,000
16	Programme de soutien administratif (Administrative Support Program)	45,000
17	Centre de formation - Simulateur des régions extra-côtières (Marine Offshore Simulator Training Centre)	75,000
18	Simulateur de vol - Hélicoptère Super Puma (Super Puma Helicopter Flight Simulator Centre)	900,000
19	Générateur de vagues segmenté (Institut de dynamique marine) - Segmented Wavemaker	<u>2,250,000</u>
		\$26,580,000

ANNEXE D

Question : Le sénateur Phillips demande des renseignements en ce qui concerne les subventions par passager pour les itinéraires de VIA Rail entre Montréal et Halifax et Winnipeg et Calgary.

Réponse : Le rapport annuel de VIA Rail ne fournit aucune information sur des itinéraires particuliers. Toutefois, les données de la page 15 du rapport de 1986 (recettes forfaitaires et nombre total de passagers) nous permettent de déduire que la subvention d'exploitation moyenne par passager a été de \$73.48 pour cette année.

Les renseignements fournis par VIA Rail indiquent qu'en fonction du coût intégralement réparti, la subvention par passager en 1986 pour l'itinéraire Montréal-Halifax a été de \$133. La société a expliqué que l'itinéraire Winnipeg-Calgary étant en fait un segment de l'itinéraire entre Montréal-Toronto et Vancouver (Le Canadien), il n'est pas possible d'obtenir des données au sujet de la subvention pour le segment Winnipeg-Calgary. Toutefois, on estime à \$247 par passager la subvention accordée en 1986 pour le Canadien.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Agriculture Canada

Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy Branch;

Mr. Terry Pender, Administrator, Special Canadian Grains Program.

D'Agriculture Canada

M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, Direction de la politique;

M. Terry Pender, administrateur, Programme spécial canadien pour les grains.

CAI
YC13
-N14



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, January 28, 1988

Le jeudi 28 janvier 1988

Issue No. 21

Fascicule n° 21

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid before
Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1988

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(or Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(or Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(ou Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(ou Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 28, 1988
(33)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:15 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Cools, Haidasz and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Comprehensive Auditing Foundation:

Mr. Gordon H. Cowperthwaite, Chairman;

Mr. J. P. Boisclair, Executive Director.

From Carleton University:

Professor Sharon Sutherland, School of Public Administration.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Boisclair made opening remarks following which he and Mr. Cowperthwaite responded to questions.

Professor Sutherland made opening remarks following which she responded to questions.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 JANVIER 1988
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du comité présents: les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Cools, Haidasz et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

Présent: du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée:

M. Gordon H. Cowperthwaite, président;

M. J. P. Boisclair, directeur exécutif.

De l'Université Carleton:

M^{me} Sharon Sutherland, École d'administration publique.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988.

M. Boisclair fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions avec M. Cowperthwaite.

M^{me} Sutherland fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, January 28, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.15 a.m., to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Mr. Chairman, I realize that there is no representative of the government here. Nevertheless, we are not dealing with legislation. Given that situation, I think it would be a courtesy to our witnesses to proceed. Those who are interested in the work of the committee on this topic will be able to read the record. Some government senators may arrive, not in due time, but later.

The Chairman: I wish to thank you, Senator Stewart, for your remarks. This is the seventh public meeting under the Order of the Main Estimates for the fiscal year 1987-1988. As senators know, we have also held one *in camera* meeting.

On November 19 last I wrote to all committee members indicating the intention to hear witnesses on the issue of comprehensive auditing, which was suggested by Senator Simard when he was a member of this committee. At that time I stated that witnesses would be drawn from the academic and professional fields as well as from the public service.

Today we have the pleasure to welcome as witnesses, from the professional and academic world, Mr. J. P. Boisclair and Mr. G. H. Cowperthwaite. Mr. Boisclair is the Executive Director of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. Mr. Cowperthwaite, whom I met when I was a member of the other place, is the Chairman of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

Mr. Boisclair has some opening remarks to make, and I would ask him to proceed.

Mr. Jean-Pierre Boisclair, Executive Director, Canadian Comprehensive Auditing Foundation: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity and the invitation to come here today and to contribute to your deliberations. I understand that members of the committee have already received copies of a report which we recently issued on the subject of reporting and auditing effectiveness in the public sector. Copies of our most recent annual report are also available.

What I would like to do for a few moments is to provide senators with more background information on the foundation and to comment on that research study on effectiveness. As the Chairman has already pointed out, Mr. Cowperthwaite, the Chairman of the Foundation, formerly managing partner of Peat Marwick and Mitchell and Past President of the Canadian Institute of Chartered Accountants, is here with me and would be pleased to answer any questions senators may wish to direct to him.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 janvier 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Monsieur le président, je constate qu'aucun représentant du gouvernement n'est présent. Quoi qu'il en soit, nous n'étudions pas une mesure législative. Aussi, je pense que, par égard pour nos témoins, nous devrions entamer nos travaux. Ceux que l'examen de cette question par le Comité intéresse pourront lire le compte-rendu des délibérations. Des sénateurs du parti au pouvoir viendront peut-être, pas à temps mais plus tard.

Le président: Je tiens à vous remercier, sénateur Stewart, pour vos observations. Nous en sommes à la septième séance publique d'étude du Budget principal pour l'année financière 1987-1988. Comme les sénateurs le savent, nous avons aussi tenu une séance à huis clos.

Le 19 novembre dernier, j'ai écrit à tous les membres du Comité pour les informer de notre intention d'entendre des témoins sur la question de la vérification intégrée, proposition qui avait été faite par le sénateur Simard à l'époque où il était membre du Comité. J'avais alors dit que nous pourrions inviter des témoins des milieux universitaire et professionnel ainsi que de la fonction publique.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir, du secteur professionnel et universitaire, M. J.-P. Boisclair et M. J. H. Cowperthwaite. M. Boisclair est le directeur général de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. M. Cowperthwaite, que j'ai connu quand je siégeais à l'autre endroit, est le président de la Fondation.

M. Boisclair fera maintenant une déclaration préliminaire.

M. Jean-Pierre Boisclair, directeur général, Fondation canadienne pour la vérification intégrée: Merci, monsieur le président. Je suis heureux qu'on nous ait invités à comparaître aujourd'hui pour participer à vos travaux. Je crois savoir que les membres du Comité ont déjà reçu des copies d'un rapport que nous avons publié récemment sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public. On peut aussi se procurer des copies de notre dernier rapport annuel.

J'aimerais d'abord fournir aux sénateurs des données de base sur la Fondation et expliquer en quoi consistait cette étude sur l'efficacité. Comme le président l'a déjà souligné, M. Cowperthwaite, président de la Fondation, ancien associé directeur général de *Peat Marwick and Mitchell* et, ancien président de l'Institut canadien des comptables agréés, m'accompagne aujourd'hui et il se fera un plaisir de répondre aux questions que les sénateurs voudront bien lui poser.

[Text]

The Canadian Comprehensive Auditing Foundation is basically a national non-profit research and teaching organization. It was formed in 1980 under the leadership of James J. Macdonell, then the recently retired Auditor General of Canada, as a resource for governments and public sector organizations and their auditors.

The objectives of the foundation are twofold, despite our name, the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. Our first objective is to further and to assist good management and accountability in all parts of the public sector, which include the federal government and its Crown corporations, provincial governments, the municipal level of government, health care institutions, educational institutions, and so on, right across the spectrum. Basically we have an interest in the management of the public sector as well as the audit of the public sector.

Our second major objective relates to auditing and, specifically, to comprehensive auditing as a means of better serving accountability relationships in government. We work to those objectives by conducting research to tailor comprehensive auditing to the specific different parts of the public sector that I just mentioned and to help train auditors and managers to practise this kind of work.

The foundation is a unique organization. It is really a public-private sector partnership or a pooling of interests and it is unique in Canada and worldwide. We have a board of governors comprising 27 representatives of the major firms of chartered accountants and management consultants in Canada. The legislative audit community is represented through the Auditor General and several of his provincial counterparts, as well as government managers through the Comptroller General and senior deputy ministers. The academic community is also represented, and professional bodies are represented on the board through the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The foundation is supported financially. Senators will see in our annual report that we have a budget of about \$1 million per year. The foundation is supported in almost equal thirds by the federal government, through a contribution from the office of the Auditor General, by the provinces collectively and by the major firms of chartered accountants and management consultants; so it really does reflect their mutual interest in these matters.

The foundation works to fulfil its objectives primarily by conducting leading edge research. We do not set standards that people are required to follow, but, rather, we are here to develop this process and to do research. We have done research in the federal government and have issued several publications. We assisted in the implementation of Bill C-24, which amended the Financial Administration Act for Crown corporations, and we have done research in the municipal area and the health care area.

[Traduction]

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est essentiellement un organisme national d'éducation et de recherche sans but lucratif. Elle a été créée en 1980 sous la direction de M. James J. Macdonell, qui venait alors de prendre sa retraite après avoir occupé le poste de vérificateur général du Canada. La Fondation se voulait alors un centre de ressources pour les gouvernements, les organismes du secteur public et leurs vérificateurs.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée poursuit un double objectif, bien que son nom n'évoque qu'une chose. Notre premier objectif est de promouvoir la bonne gestion et la responsabilité financière dans tout le secteur public, ce qui inclut le gouvernement fédéral et ses sociétés d'État, les gouvernements provinciaux, l'administration municipale, les établissements de soins de santé et d'enseignement et d'autres encore. Pour résumer, nous nous intéressons tout autant à la gestion du secteur public qu'à la vérification de l'information sur l'efficacité de ce dernier.

Notre deuxième grand objectif a trait à la vérification et, plus particulièrement, à la vérification intégrée en tant que moyen d'améliorer les rapports de responsabilité au sein du gouvernement. Nous tâchons d'atteindre ces objectifs en effectuant des recherches pour adapter la vérification intégrée à ces différents éléments qui composent le secteur public et je viens de mentionner, et pour aider à former des vérificateurs et des gestionnaires aptes à faire ce genre de travail.

La Fondation est un organisme unique. Elle est au fond une association du secteur public et du secteur privé, une mise en commun d'intérêts. Elle est unique au Canada et dans le monde. Notre conseil d'administration compte 27 représentants des principaux cabinets de comptables agréés et d'experts-conseils en gestion au Canada. Le volet législatif de la vérification est représenté par le vérificateur général et plusieurs de ses homologues provinciaux; les gestionnaires du gouvernement sont représentés par l'intermédiaire du contrôleur général et de sous-ministres de premier plan. La communauté universitaire est aussi représentée au conseil d'administration et des organismes professionnels ont des porte-parole au sein de l'Institut canadien des comptables agréés.

La Fondation reçoit aussi un soutien financier. Les sénateurs constateront dans notre rapport annuel que nous disposons d'un budget annuel d'environ un million de dollars. La Fondation est financée à parts presque égales par le gouvernement fédéral, grâce à une contribution du Bureau du vérificateur général, ainsi que l'ensemble des provinces et par de grands cabinets de comptables agréés et d'experts conseils en gestion. On peut en déduire l'intérêt que les trois portent à ces questions.

La Fondation tente d'atteindre ses objectifs en effectuant des travaux de recherche très poussés. Nous n'établissons pas de normes obligatoires. Nous nous efforçons plutôt d'élaborer ce procédé et de faire de la recherche. Nous avons fait de la recherche au gouvernement fédéral et avons produit plusieurs publications. Nous avons collaboré à la mise en application du projet de loi C-24, qui modifiait la Loi sur l'administration financière en ce qui concerne les sociétés d'État. Nous avons

[Text]

The foundation tries to involve clients and managers in the development of comprehensive auditing and of accountability and information processing in government, and is not simply involved with auditors.

Comprehensive auditing has evolved considerably since 1980 and is now widely accepted in Canada. As senators are aware, at the federal level of government the Auditor General of Canada has a mandate to conduct a broader form of audit, which includes questions of economy, efficiency and effectiveness. Five provinces, including the four largest in the country, have given their auditors general a similar mandate. Now federal Crown corporations are required to have special examinations, which are a form of comprehensive auditing. Almost all major Canadian municipalities have now implemented the regime of comprehensive auditing, and hospitals and the health care industry in general are beginning to adopt this process as well. The foundation has also found increasing international recognition in a number of countries, including the U.K., Australia, New Zealand, the Netherlands and so on. Other professional bodies had begun to take an interest when the foundation was created in 1980. This was a very new and fragile idea. Having been introduced by the Auditor General in 1978, it was just a concept, not a process. As we have gone along, other professional bodies started to recognize the importance of it and have begun to address these similar issues. The Canadian Institute of Chartered Accountants is a good example, since they have recently started to develop standards for doing this kind of work.

After almost a decade of comprehensive auditing, there is now a significant body of experience, not only from the point of view of auditors but also from that of clients and the management communities who now have a much better understanding of the process. Within the last two years the research study that we provided to your committee on effectiveness really started to reflect a response by the foundation to that ten years or so of experience that has been had. This area of effectiveness in the public sector was identified to us both in the early days of comprehensive auditing and recently as perhaps being one of the most difficult areas for both managers, clients and auditors to come to grips with. In fact, if there has been any controversy about comprehensive auditing, that particular subject has been at the heart of it.

In order to address this area, the foundation established a distinguished panel to consider the subject and make proposals on the role of the auditor in the area of effectiveness. The panel was comprised of the senior deputy minister of the relevant department of the Federal Government of Canada, a member of Parliament and former chairman of the Public Accounts Committee, the Chief Executive Officer of the major crown corporation, a management consultant who had a tremendous amount to do with the initial development of value-for-money auditing in Canada, as well as the former managing

[Traduction]

aussi fait de la recherche dans le domaine municipal et dans celui des soins de santé.

La Fondation tente de faire participer les utilisateurs et les gestionnaires au développement de la vérification intégrée, de la responsabilité financière et du traitement de l'information au sein du gouvernement, et ne s'occupe pas seulement des vérificateurs.

La vérification intégrée a beaucoup évolué depuis 1980 et est maintenant largement acceptée au Canada. Comme les sénateurs le savent, au niveau fédéral, le vérificateur général du Canada a pour mandat d'opérer une vérification élargie, qui touche des questions d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Cinq provinces, parmi lesquelles se trouvent les quatre plus grandes du pays, ont confié à leurs vérificateurs généraux un mandat analogue. Maintenant, les sociétés d'État fédérales sont tenues de se soumettre à des examens spéciaux, qui sont une forme de vérification intégrée. Presque toutes les grandes municipalités canadiennes ont maintenant un régime de vérification intégrée; les hôpitaux et l'ensemble du secteur des soins de santé commencent aussi à accepter ce procédé. La Fondation constate en outre que le principe est de plus en plus reconnu dans de nombreux pays, dont le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, etc. D'autres corps professionnels commençaient à s'intéresser à la question quand la Fondation a été créée en 1980. L'idée était toute nouvelle et assez fragile. Introduite par le vérificateur général en 1978, elle n'était alors qu'un concept, pas un procédé. Avec le temps, d'autres corps professionnels ont commencé à reconnaître l'importance de cette idée et se sont penchés sur des questions analogues.

L'Institut canadien des comptables agréés est un bon exemple: il vient tout juste de commencer à établir des normes pour effectuer ce genre de travail. En plus de dix ans de vérification intégrée, l'expérience s'est passablement accrue, non seulement chez les vérificateurs mais aussi chez les utilisateurs et les gestionnaires, qui comprennent maintenant beaucoup mieux le procédé. Effectuée au cours des deux dernières années, l'étude sur l'efficacité que nous avons faite et que nous vous avons remise commence vraiment à refléter les dix années d'expérience de la Fondation. La question de l'information sur l'efficacité dans le secteur public nous avait déjà été signalée aux premiers jours de la vérification intégrée, et on nous l'a encore signalée récemment, comme étant sans doute le domaine que les gestionnaires, les utilisateurs et les vérificateurs ont le plus de mal à cerner. En réalité, si la vérification intégrée a à quelque moment suscité une controverse, cette question particulière était au cœur de la question.

Pour se pencher là-dessus, la Fondation a constitué un Comité d'étude composé de membres éminents chargés d'examiner la question et de faire des propositions sur le rôle du vérificateur comptable en matière d'efficacité. Le Comité d'étude se composait du principal sous-ministre du ministère fédéral concerné, d'un député et ancien président du Comité des comptes publics, du premier dirigeant de la principale société d'État, d'un expert-conseil en gestion qui avait énormément participé à la conception même d'un procédé de vérification de l'optimisation des ressources au Canada, ainsi que de

[Text]

partner of a major firm of chartered accountants. Their deliberations extended over a two-year period and included consultations with deputy ministers at the federal level, members of Parliament, auditors, members of the evaluation community and so on. It is the most major piece of research that the foundation has ever undertaken.

The panel quickly concluded in its deliberations that its work would be, first and foremost, to address a management question and not an audit question and that the future role of comprehensive auditing would be largely contingent on how managers might take up their responsibilities to report information on the performance and achievement of their organization, to which the audit would, in turn, respond. Simply put, the panel was looking to put the management horse before the audit cart.

There were several problems as seen by the panel, in the area of effectiveness. First of all, whenever anyone talks about the question of effectiveness in the public sector there is a great deal of variation in views as to what that word means. It is almost the case that where you stand depends upon where you sit. In other words, a Member of Parliament, a deputy minister, a supplier and a taxpayer will all have different views and bring different factors to bear in trying to judge effectiveness.

The panel concluded that there was no simple definition of effectiveness to be had. The panel was also concerned that, while there was no simple definition to propose, there was also no accepted framework that could be used to judge effectiveness in the public sector between all of the various parties and bodies that would be involved. The panel recognized that there had been a tremendous amount of experience in the last decade, both at the federal level of government and at other levels of government, in doing program evaluation, various measurements, improvement of the Estimates—and Part III of the Estimates in particular—and so on, but that there was a need somehow to try and bring all of that experience together at a very high level so that managers, auditors and clients—in this case Parliament—would have a common view of the subject and could finally try to do something productive.

The proposals of the panel can be viewed in a practical light. As we have said, there is no single attempt at a definition but, rather, what the panel has suggested is that there are a series of different types of information that should be provided to decision-makers in the public sector if we are to form a balanced view of effectiveness. The 12 attributes that you see in the report are the framework which the panel has proposed. The panel felt, as did the people with whom they consulted, that those aspects of performance could lead a reader to form a balanced judgment as to how effective an organization might be.

The panel's proposals were really double-barrelled: not only were they suggesting a way in which effectiveness could be reported upon by management in the public sector, in the first instance, but they also recognized that audit would have a role to play. What the panel suggested in the area of audit was that auditors provide assurance about the representations of man-

[Traduction]

l'associé directeur général d'un important cabinet de comptables agréés. Le Comité d'étude a délibéré pendant plus de deux ans et a eu des entretiens avec des sous-ministres fédéraux, des députés, des vérificateurs, des évaluateurs et à d'autres intéressés. C'est le plus important travail de recherche que la Fondation ait jamais entrepris.

Le Comité d'étude a très vite conclu que son but serait, d'abord et avant tout, d'examiner un problème de gestion et non pas de vérification et qu'à l'avenir le rôle de la vérification intégrée dépendrait largement de la manière dont les gestionnaires assumeraient la responsabilité qu'ils ont de fournir l'information sur le rendement et la performance de leur organisation, ce à quoi, après coup, la vérification ferait suite. En somme, le Comité d'étude cherchait à mettre les bœufs de la gestion devant la charrue de la vérification.

Comme l'a constaté le Comité d'étude, l'aspect efficacité posait plusieurs problèmes. D'abord, dès qu'il est question d'efficacité dans le secteur public, les opinions divergent grandement quant à la signification du mot. C'est véritablement une question de points de vue. Un député, un sous-ministre, un fournisseur et un contribuable ont tous une vision différente de la chose et font tous intervenir des facteurs différents quand vient l'heure d'évaluer l'efficacité.

Le Comité d'étude a conclu qu'on ne peut établir de définition simple de l'efficacité. Il déplore que, outre qu'on ne puisse proposer de définition simple, les diverses parties concernées ne puissent s'entendre sur un cadre permettant de juger de l'efficacité dans le secteur public. Le Comité d'étude a reconnu qu'on a accumulé beaucoup d'expérience au cours des dix dernières années, tant au niveau du gouvernement fédéral qu'aux autres niveaux, par l'évaluation de programmes, l'établissement de diverses mesures, l'amélioration des prévisions budgétaires—et surtout de la Partie III du Budget—et ainsi de suite, mais qu'il fallait chercher un moyen de fusionner toute cette expérience à un très haut niveau afin que les gestionnaires, les vérificateurs et les utilisateurs—en l'occurrence, le Parlement—aient une vue d'ensemble de la question et puissent finalement se mettre à la tâche et faire quelque chose de productif.

On peut considérer les propositions du Comité d'étude sur le plan pratique. Comme on ne peut s'entendre sur une définition unique, le Comité d'étude a proposé que différents types de renseignements soient fournis aux décideurs du secteur public pour que nous puissions avoir une vision équilibrée de l'efficacité. Les douze dimensions que vous voyez dans le rapport forment le cadre que propose le Comité d'étude. Celui-ci estime, comme ceux qu'il a consultés, que ces aspects du rendement peuvent donner une idée assez juste du degré d'efficacité qu'un organisme pourrait atteindre.

En réalité, les propositions du Comité d'étude visaient un double objectif: non seulement proposait-on une façon pour les gestionnaires du secteur public de communiquer de l'information sur l'efficacité, mais on reconnaissait aussi que la vérification aurait un rôle à jouer. Ce que le Comité d'étude a proposé en matière de vérification, c'est que les vérificateurs fournis-

[Text]

agement, or the information that management would provide with respect to effectiveness. That is very much akin to financial statement audits in the private sector where it is up to management, and is the prerogative of management, to bring forward the financial information of the corporation, and the auditor then provides assurance about that information. As I said, financial statements are those of management and not the auditor, and therefore really are the prerogative of management to report on.

The panel felt that this kind of approach to auditing effectiveness in the public sector, although different from what we have seen in the last ten years, could be accommodated within existing mandates. Also, the input that we received backed up the panel's approach on that aspect. In effect, what the panel is proposing is a further evolution of comprehensive auditing in the public sector, and not a revolution.

Over 100,000 copies of the report which you have received, Mr. Chairman, have now been widely distributed to auditors, managers and clients throughout the public sector. The implementation of those proposals will first and foremost require action by management and not so much by auditors. As I said, this is a management issue in the first instance. However, recognizing that the proposals of the panel were not meant to be cast in stone, and that a tremendous amount of experimentation and evolution will be required in respect of those proposals, the panel felt quite strongly that there was enough material there at this point in time for public sector managers to begin implementing them. Also, I think the panel was realistic in the sense that it realized that it would take time to move in this direction.

The panel was also very sensitive to the kind of danger that arises whenever a new proposal comes along, which is that massive new systems and processes would have to be put in place to accommodate the proposals. In this instance the panel is recommending that the implementation of the proposals take place through existing vehicles, whether it be Part III of the Estimates, through the IMAA initiatives of the government or through existing annual reports. Therefore the panel is not proposing a new bureaucracy to deal with its proposals.

The panel, again being pragmatic and realistic, recognized that audit will only change as management takes a different approach to reporting on effectiveness. Therefore there is liable to be a long period of transition that might span five to ten years and perhaps longer. However, if an auditor intends to adopt the approach of providing assurance about management's representations, obviously those representations would have to be in place, and that will take time.

The foundation intends to encourage experimentation in this area and perhaps serve as a catalyst to see this kind of experimentation take place in a number of different parts of

[Traduction]

sent une déclaration de fiabilité quant aux déclarations de la direction, ou à l'information que la direction fournirait relativement à l'efficacité. Cela ressemble beaucoup aux vérifications d'états financiers du secteur privé, où il revient à la direction, dont c'est du reste la prerogative, de fournir les renseignements financiers concernant l'entreprise, et où le vérificateur remet ensuite une attestation de fiabilité pour ces données. Comme je l'ai dit, les états financiers sont l'affaire de la direction et non pas du vérificateur, et c'est donc vraiment à la direction qu'il revient de communiquer de l'information sur ces états.

Selon le Comité d'étude, cette approche de la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public, bien qu'elle diffère de celle qu'on a connue au cours des dix dernières années, est adaptable aux mandats existants. En outre, les observations que nous avons reçues confirment la justesse de l'approche du Comité d'étude à cet égard. En fait, ce que le Comité d'étude propose, c'est de faire évoluer encore la vérification intégrée dans le secteur public, et non pas de la révolutionner.

Pour de 100 000 copies de ce rapport que vous avez reçu, monsieur le président, ont été distribuées à des vérificateurs, à des gestionnaires et à des utilisateurs du secteur public. La mise en œuvre de ces propositions fera d'abord et avant tout appel aux dirigeants et pas tellement aux vérificateurs. Je le répète, c'est d'abord une question de gestion. Reconnaissant que ses propositions n'étaient pas paroles d'évangile, qu'il faudra les soumettre à des tas d'expériences et qu'une importante évolution s'impose, le Comité d'étude estimait néanmoins qu'on dispose déjà de suffisamment de matériel pour que les dirigeants du secteur public commencent à mettre en œuvre ces propositions. En outre, je pense que le Comité d'étude faisait preuve de réalisme en reconnaissant qu'il faudrait y mettre du temps.

Le Comité d'étude était aussi bien conscient du danger inhérent à toute nouvelle proposition, à savoir qu'il faudrait d'importants nouveaux systèmes et procédés pour tenir compte des propositions. Dans le cas présent, le Comité d'étude recommande de concrétiser les propositions au moyen des dispositifs existants, ce pourrait être la Partie III des prévisions budgétaires, au moyen de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles (APRM) ou au moyen des rapports annuels existants. Par conséquent, le Comité d'étude ne propose pas de mettre en place une nouvelle bureaucratie pour donner suite à des propositions.

Faisant encore preuve de pragmatisme et de réalisme, le Comité d'étude a reconnu que la vérification ne changera que dans la mesure où la direction envisagera d'une nouvelle façon la communication de l'information sur l'efficacité. Par conséquent, on peut prévoir une longue période de transition, de cinq à dix ans et même davantage. Cependant, si un vérificateur a l'intention de fournir des attestations de fiabilité relatives aux déclarations de la direction, il va de soi que ces déclarations devraient être faites, et que cela prendra du temps.

La Fondation a l'intention de promouvoir l'expérimentation dans ce domaine et peut-être d'agir comme catalyseur pour que différentes parties du secteur public procèdent à cette

[Text]

the public sector, as well as to play an educational role in the process. Thus far we are encouraged by the response that we have had. As I have said, the whole question of effectiveness, reporting and auditing has been quite vexatious in the public sector, not only at the federal level but elsewhere. The response we have had thus far from a number of chief executive officers and deputy ministers has been encouraging to us in the sense of how they view these proposals and what they might do with them in the future. Those complete my comments, and I would be pleased to answer any questions.

I would like to apologize, Mr. Chairman, in pointing out that after we are done with our testimony we will have to leave immediately. I have had a death in the family in Montreal and have to be on my way to take care of some arrangements there, but we will follow the balance of your deliberations through the transcripts, and so on, with a great amount of interest. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Boisclair. Was not comprehensive auditing in practice in the private sector before we started something in the public sector? I remember that when I was practising my profession my clients quite often asked me questions which amounted to comprehensive auditing. Is that not just the application of those principles that were in the private sector to the public sector?

Mr. Boisclair: There is a long history of private sector auditing and auditors, in the process of arriving at an opinion on the financial statements of the client, obviously have to look at the control systems in the client's organization. Auditors have developed a tradition of making recommendations and suggestions to their clients on how they could improve these systems, and so on. It is only more recently that we are starting to see signs in the private sector that the publicly reported information about the corporation should extend far beyond the financial statements and that we would look to the auditors to provide an audit opinion. But you are quite right, in that there is a long history of auditors looking at their client's systems and making recommendations. The difference is that there was no requirement in law for them to do so; there was no requirement for them to report publicly about what they found unless they were so disturbed by what they found that they felt they could not give an opinion on the statements.

The Chairman: That was dependent on the type of mandate that you had from your client, of course.

Mr. Boisclair: Quite so.

The Chairman: Quite often, especially small clients were inclined to get more than just the auditing of the financial statement. They would try to get some indication from you regarding what they were doing; if they were doing it right, and so on. For them, the value of money is important. It is also important in the public sector, but it is not applied the same way.

The main problem with comprehensive auditing in the public sector is that it is close to policy-making. Once a cabinet has decided on a program of some sort, then that is policy-making, not effectiveness or economy efficiency; it just might be a political decision.

[Traduction]

expérimentation. Elle voudrait aussi y jouer un rôle éducatif. Jusqu'à maintenant, les réponses reçues nous paraissent encourageantes. Toute la question de l'efficacité, de la communication de l'information et de la vérification a causé bien des vexations dans le secteur public, au niveau fédéral et ailleurs. De nombreux dirigeants supérieurs et sous-ministres nous ont fait part de leurs réactions à ces propositions et de ce qu'ils pourraient en faire à l'avenir; leurs réactions nous semblent encourageantes. Ma déclaration prend fin ici. Je suis maintenant disposé à répondre à vos questions.

C'est à regret, monsieur le président, que nous devons partir immédiatement après notre témoignage. Un membre de ma famille est décédé à Montréal; je dois m'y rendre pour régler quelques affaires. Grâce aux comptes-rendus nous suivrons néanmoins avec beaucoup d'intérêt le déroulement de vos travaux. Je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur Boisclair. La vérification intégrée n'avait-elle pas déjà cours dans le secteur privé avant qu'on l'introduise dans le secteur public? Quand j'exerçais mon métier, mes clients me posaient souvent des questions qui relevaient de la vérification intégrée. Ne s'agit-il pas tout simplement d'appliquer au secteur public des principes déjà établis dans le secteur privé?

M. Boisclair: Il est de tradition dans la vérification du secteur privé que les vérificateurs, pour se faire une opinion des états financiers du client, examinent les systèmes de contrôle de l'organisation du client. Les vérificateurs ont pris l'habitude de recommander et de proposer à leurs clients des moyens d'améliorer ces systèmes. Ce n'est que récemment que nous avons commencé à constater dans le secteur privé que les renseignements qui concernent l'entreprise et dont il est fait état publiquement devraient dépasser de loin les états financiers, et que nous nous sommes adressés aux vérificateurs pour obtenir une opinion de vérification. Néanmoins, vous avez parfaitement raison, il y a longtemps que les vérificateurs examinent les systèmes de leurs clients et leur font des recommandations. La différence, c'est que rien ne les y obligeait en droit; ils n'étaient pas tenus de faire état publiquement de ce qu'ils trouvaient sauf s'ils découvraient quelque chose de si troublant qu'ils ne s'estimaient pas en mesure de donner une opinion sur les états financiers.

Le président: Tout dépendait du genre de mandat que vous avait confié votre client, bien sûr.

M. Boisclair: Évidemment.

Le président: Bien souvent, les petits clients surtout avaient tendance à demander plus que la simple vérification de leurs états financiers. Ils essayaient d'obtenir des opinions sur ce qu'ils faisaient, de savoir s'ils agissaient bien, ainsi de suite. Pour eux, l'optimisation des ressources est importante. Pour le secteur public aussi, mais pas de la même manière.

Le grand problème que pose la vérification intégrée dans le secteur public, c'est qu'elle se rapproche de l'action gouvernementale. Une fois qu'un cabinet a décidé de réaliser un programme donné, il est question d'action gouvernementale, pas

[Text]

If the auditors come around and say, "Well, you did not do the right thing; you should not have started that program," or, "You did not spend the money well in the program," and so on, and if you are not interfering with policy-making, you are close to doing so. That is what I think. What bothers the people who are in power—whether municipal, provincial or federal, it does not matter—is not the issue of what is called financial accountability, but the value for money. Do you have some comments on that?

Mr. Boisclair: You have cut right to the core of it. As you start to look at questions of economy, efficiency and effectiveness as an auditor, you start to get into the area of much more direct management concern. Policy is close to those considerations.

One of the things that I would comment on is that comprehensive auditing is concerned with—the way it has been done in most parts of the public sector in Canada and elsewhere—the good administration of established policy. You start with the policy and then follow onto the good administration thereof if you accept that policies would be at a high level. One of the things that motivated us in this research study was to suggest that the people who are concerned with policy and management should, in fact, be the ones to report, not the auditor. Presently in most public sector jurisdictions, the auditor does not have a responsibility to report on effectiveness; he has a responsibility to look at systems and practices that relate to how effectiveness is measured. But there are fine lines between these things. The panel felt strongly that judgments should be made by management and that the information should be reported in the first instance by management. They were really drawing a distinction between the audit side and the accounting side of the equation. If it could be done right on the accounting side, then the auditor's role would become clear and a lot of the concern expressed about policy and an auditor's role would be avoided.

The Chairman: It also depends on who is interpreting the rules, because government might say, "Well, you are interfering with our policy matters," and the auditor might say, "Well, no, this is not the way it goes." There might be some problems raised with that, if I read your proposed attributes of effectiveness on page 20 of your report. You state 12 criteria there. When you speak about appropriateness, achievement of intended results and acceptance, you might have some conflicts there between policy-making people and persons who think that it should have been different. This is a fine line, as you mentioned.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to focus particularly on federal government expenditures. Obviously some of these are more susceptible to the comprehensive audit technique than others. I do not know, for example, how you would undertake a comprehensive audit on old age security expenditures, although presumably it could be done. In another area, such as the provision of the constitutionally

[Traduction]

d'efficacité ni d'efficience financière; c'est tout simplement une décision politique.

Si les vérificateurs se présentent et disent, par exemple, «Vous n'avez pas fait ce qu'il faut faire; vous n'auriez pas dû lancer ce programme.» ou «Vous n'avez pas bien utilisé les fonds affectés à ce programme», si vous ne gênez pas l'action gouvernementale, vous n'en êtes pas loin. Voilà ce que je pense. Ce qui gêne les gens au pouvoir, que ce soit au niveau municipal, provincial ou fédéral, ce n'est pas ce qu'on appelle la «responsabilité financière mais l'optimisation des ressources. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Boisclair: Vous avez cerné le problème. En tant que vérificateur, quand on commence à se pencher sur des questions d'économie, d'efficience et d'efficacité, on touche très directement aux questions de gestion. Ces considérations sont près de la politique.

Je dirais que la vérification intégrée vise—étant donné la façon dont on l'assure dans la plupart des parties du secteur public au Canada et ailleurs—la bonne administration de la politique établie. On commence par la politique, puis la bonne administration suit, si l'on reconnaît que les directives se situeraient à un niveau supérieur. Une des choses qui nous a poussés à effectuer cette étude, c'est que nous voulions dire que ce sont ceux qui s'occupent de politique et de gestion qui devraient, en vérité communiquer de l'information sur l'efficacité, et non pas le vérificateur. Actuellement, dans la plupart des domaines du secteur public, le vérificateur n'a pas pour responsabilité de communiquer de l'information sur l'efficacité. Il a la responsabilité d'examiner des systèmes et des pratiques qui ont trait à la mesure de l'efficacité. Il existe de fines lignes de démarcation entre ces choses. Le Comité d'étude était d'avis qu'il incombait à la direction de porter des jugements et de communiquer en premier l'information. Le Comité d'étude fait donc une distinction très nette entre la vérification et la comptabilité. Si cette tâche pouvait être liée à la comptabilité, le rôle du vérificateur deviendrait clair et on éviterait la majorité des problèmes soulevés à propos des politiques et du rôle du vérificateur.

Le président: Cela dépend aussi de la personne qui interprète les règles: le gouvernement peut dire que le vérificateur empiète sur sa compétence en matière de politique et le vérificateur peut répondre que tel n'est pas le cas. Il pourrait donc y avoir des problèmes si je me fie aux 12 caractéristiques de l'efficacité que vous avez mentionnées à la page 22 du rapport. Il pourrait résulter, de l'analyse des points «à-propos», de «réalisation des résultats escomptée», et «degré de satisfaction», des conflits entre les décideurs et d'autres estimant que les choses auraient dû être faites différemment. Il y a une nuance très mince, comme vous l'avez mentionné.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je veux parler surtout des dépenses du gouvernement fédéral. Il est évident que certaines d'entre elles conviennent mieux à la technique de la vérification intégrée. Je ne sais pas, par exemple, comment vous vous y prendriez pour faire une vérification intégrée des dépenses en matière de sécurité de la vieillesse, même si on peut présumer que cela peut être fait. Ailleurs, par contre, comme dans le domaine des services de transport dans

[Text]

required transportation service across the Northumberland Strait, you could be precise and helpful.

Have you made an analysis to ascertain what parts of the federal public expenditure are best suited to comprehensive audit techniques? If so, what percentage of the total is readily susceptible to analysis in this way?

Mr. Boisclair: I mentioned the experience base that has been developed over the last decade. At this point in time almost every kind of government activity or program that you would like to imagine has been "comprehensively audited". The approach that has been taken to doing that work primarily has been to look at the system, the practices which government departments, and so on, have put in place to manage their affairs, and to look and see whether or not those systems seem to be appropriate under the circumstances. It is a process-oriented kind of audit which does not engage the auditor in direct commentary on outcomes or benefits of the program, or whatever.

What is being proposed here is slightly different in the sense that we are now starting to talk about the accounting performance of those kinds of programs and others, and, with regard to the posture taken in the report and during our research work, we saw a number of organizations similar to those to which you refer, which in annual reports and other documents have made various comments on what they think they have accomplished and how well they think they have accomplished it; albeit an imperfect process, but parts of it have been talked about.

I am not trying to evade your question, but basically what is being proposed in accounting for the effectiveness of organizations is a reasonably flexible framework, recognizing that some organizations may not be able to present information on certain of the attributes that we talk about; that in that case it would not be expected, that it would not be reasonable to expect them to bring that information forward.

So it is a fairly flexible format, depending on the circumstances and the kind of organization. But a tremendous amount of progress has been made in the last decade, particularly by the evaluation community, in looking at some very difficult and complex programs of the type you are talking about. But, again, a caution: no one has the perfect solution on how you would report on the effectiveness of those in very specific circumstances. There will still be a fair amount of evolution to take place—certainly a lot more than when the process started 10 years ago.

The Chairman: Mr. Cowperthwaite, would you like to add something?

Mr. Gordon H. Cowperthwaite, Executive Director, Canadian Comprehensive Auditing Foundation: I agree with Mr. Boisclair that the office of the Auditor General, where this was developed a decade ago, has made tremendous progress. I believe the Auditor General of Canada will appear before the committee. I am sure that in that particular area, and in some of the departments you have mentioned, you will find they have done some very substantial work.

[Traduction]

le détroit de Northumberland, la vérification peut être précise et utile.

Avez-vous fait des recherches sur le secteur des dépenses du gouvernement fédéral, qui conviennent mieux aux techniques de la vérification intégrée? Si oui, quel est le pourcentage des dépenses qui pourrait faire l'objet de la vérification intégrée?

M. Boisclair: J'ai mentionné tantôt les nombreuses expériences faites dans ce domaine depuis six ans. Jusqu'à maintenant, nous avons appliqué les méthodes de vérification intégrée à presque tous les programmes et tous les secteurs du gouvernement. De façon générale, notre méthode a été d'analyser d'abord les systèmes et les pratiques que les ministères ont adoptés pour gérer leurs affaires, pour déterminer ensuite si ces systèmes et ces pratiques étaient appropriés dans les circonstances. C'est un genre de vérification qui se fait par étapes et qui ne comporte pas de jugements de valeur de la part du vérificateur sur les résultats ou les avantages des systèmes et des programmes.

Ce que l'on propose ici est légèrement différent, en ce sens que nous commençons à parler des résultats comptables de ces programmes et de ces systèmes et, en ce qui concerne la position que nous avons adoptée dans le rapport et pendant nos recherches, nous avons identifié un certain nombre d'organismes semblables à ceux dont vous avez parlé, dont les états financiers et documents connexes comportaient des observations sur leurs résultats en matière d'efficacité. Le processus est imparfait, mais on a parlé de certains de ses aspects.

Je n'essaie pas d'éluder votre question, mais ce que l'on propose fondamentalement en matière d'évaluation de l'efficacité des organismes consiste dans la création d'un cadre de travail relativement flexible, qui reconnaisse le fait que certaines organisations ne sont peut-être pas en mesure de présenter de l'information sur divers critères dont nous avons parlé; nous n'exigerions pas dans ces situations que l'on fasse état de ce genre de renseignements.

C'est donc une méthode relativement flexible qui est fonction des circonstances et du genre d'organisme. On a fait, cependant, beaucoup de progrès depuis dix ans, particulièrement dans le secteur de l'évaluation de programmes complexes et très difficiles, dont vous avez parlé. Mais, encore une fois, j'aimerais dire qu'il n'y a pas de solution parfaite pour évaluer l'efficacité dans ces cas particuliers. Il y a encore place à l'amélioration, plus, dans tous les cas, que lorsque le processus a été mis au point il y a dix ans.

Le président: Monsieur Cowperthwaite, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Gordon H. Cowperthwaite, directeur administratif, Fondation canadienne de la vérification intégrée: Je suis d'accord avec M. Boisclair que le Bureau du Vérificateur général, qui a adopté cette méthode il y a dix ans, a fait des progrès énormes. Je crois savoir que le vérificateur général du Canada comparaitra devant le Comité. Je suis convaincu que vous constaterez que ce Bureau, comme certains ministères, ont abattu beaucoup de besogne dans ce domaine.

[Text]

I think that the difference—and Mr. Boisclair has emphasized this—is that it has been looking at the process. Let us say that in one of the departments you mentioned there is a deputy minister in charge of the department. His job is to implement the policy that is laid down. The effectiveness of the approach is for him to develop representations which will show that they are managing the affairs of the department in that area as good as they can. I think that is the approach that will take away from the Auditor having to come and look at everything and give direct reports—but, rather, will enable the Auditor to do his work based on the representations which management will have made, using either the attributes in there, or some form of them—because, as was said before, this area is breaking new ground and it will be a number of years before experimentation is complete and we are perhaps able to go further forward.

The key really is that for the first time we have got management, in the form of deputy ministers, members of the control agencies, and so on, interested in developing this as a means to aid management; and, as a result of that, for assurance to be given to Parliament by the Auditor General. The same thing is happening along those lines—experimentation work—in provinces and in the other areas that were mentioned earlier.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It seems to me that what is being recommended is obvious. Let us take the example I mentioned, namely, the fulfilment of a constitutional purpose, namely, year round transportation across Northumberland Strait. I should have thought it was obvious that from time to time the persons charged with providing the means to achieve the end would examine whether the methods being used were those which were most effective. I find it rather surprising that this concept has to be elaborated and propagated—don't you?

Mr. Boisclair: Mr. Chairman, I cannot claim a long history of involvement with government. I have been in Ottawa now for 14 years working in the government milieu. When I first came to Ottawa I think that when one engaged in subjective accountability in the Public Service, it was not a subject that would get much air time. It has progressed, over the past 10 to 14 years to where it has become a very respectable subject.

I do not think that anyone would deny that there is a need to report upon what one has been asked to do and how well one has done it; but there has been a problem with developing, first and foremost, the means, and, secondly, an agreed understanding, recognizing, the minute you start to bring information forward, that if you do not have an agreed basis for that kind of thing, you could conceivably cause more damage than good.

So there have been a lot of problems associated with it. There has been a tremendous amount of effort put into it, ranging from the early days of OPMS, and PPBS, the improvement in the Estimates, and so on. It has been a progressive thing. But it has been a difficult subject for people to try to get something in place whereby they could fulfil that expectation. So really in the past 10 years the expectation has grown and the means to relieve it has started to come into place. They are not complete yet.

[Traduction]

La différence—et M. Boisclair en a parlé—réside dans le fait qu'il s'agit d'un processus. Prenons, par exemple, un des ministères que vous avez mentionnés et qui est dirigé par un sous-ministre. Le rôle de ce dernier est de mettre en œuvre les politiques établies. Il s'agira pour lui de faire des observations qui montreront qu'il gère les affaires du ministère du mieux qu'il peut. De cette façon, n'ayant plus à scruter à la loupe la gestion du ministère, le Vérificateur sera plus en mesure de faire son travail en fonction des observations des gestionnaires faites sur les facteurs mentionnés dans le rapport, ou sur des facteurs semblables—parce que, comme on l'a déjà dit, c'est un domaine nouveau et il faudra attendre plusieurs années avant d'avoir fait l'expérience complète de la méthode et avant d'aller plus loin.

La clé est vraiment que, pour la première fois, les gestionnaires (sous-ministre ou membres d'organismes de contrôle) s'intéressent à la mise en œuvre du processus comme une aide à la gestion et un outil d'évaluation dont peut se servir le Vérificateur général devant le Parlement. On assiste à des expériences analogues dans les provinces et d'autres secteurs mentionnés plus haut.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il me semble que les propositions sont pertinentes. Prenons, par exemple, la prestation de services de transport à longueur d'année dans le détroit de Northumberland. J'aurais cru qu'il était évident que, de temps à autre, les personnes chargées de fournir ce service examineraient les méthodes utilisées pour en déterminer l'efficacité. Je suis pour le moins étonné que ce principe doive être précisé et propagé; ne croyez-vous pas?

M. Boisclair: Monsieur le président, il n'y a pas tellement longtemps que je travaille pour le gouvernement. Il y a quatorze ans maintenant que je suis à Ottawa dans l'entourage du gouvernement. Lorsque je suis arrivé à Ottawa, je crois que l'analyse subjective de la comptabilité de la fonction publique n'était pas un sujet à la mode. Beaucoup de progrès ont été réalisés depuis ce temps, de sorte que c'est devenu un sujet sérieux.

Je ne crois pas que personne nierait le fait qu'il est nécessaire de faire rapport sur les objectifs fixés et les résultats obtenus; mais il a fallu, en tout premier lieu, mettre au point les mécanismes et en second lieu, décider d'un commun accord de les faire fonctionner uniformément, sous peine de s'exposer à faire plus de mal que de bien.

On a donc éprouvé beaucoup de problèmes avec ce processus. Beaucoup d'efforts y ont été consacrés depuis la création du PPBS et du RCB de même que l'amélioration du Budget des dépenses, etc. Le tout s'est fait progressivement. Mais les intéressés ont eu de la difficulté à mettre en place les mécanismes pour atteindre les objectifs. C'est ainsi que, depuis dix ans, les attentes se sont faites de plus en plus nombreuses et que les mécanismes pour les satisfaire ont été mis en œuvre. Il reste cependant beaucoup à faire.

[Text]

At this point we were looking in the report not so much to propound the idea that people should be accountable for what they do, but rather to say "We think we have arrived at a place, after 10 or 15 years, where we can find a common ground to report on these things and a way of doing it." That is the sense that we got from our consultations. I would not say that we were surprised, but perhaps we were surprised at how much has been accomplished in the last 10 years or so.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Some 20 years ago the House of Commons changed its procedures. It got rid of the old Committee of Supply and set up specialized standing committees. One of the main purposes of that was to put in place a group of members of Parliament who would be interested in specific topics, such as transportation, public works, fisheries, et cetera, and who would look at whether or not the taxpayer was getting value for money from the various programs in which they were interested.

It seems to me, Mr. Boisclair, that you are saying, in an indirect way, that those committees have not so far achieved that purpose; is that correct?

Mr. Boisclair: I would not say they have not achieved the purpose. I would say that it has been a very difficult thing to achieve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Have they tried to achieve it? It seems to me that you are being overly politic in your response.

Mr. Boisclair: I can only answer you from the perspective of my participation in those committees about ten years ago. Certainly, when you look at committees like the public accounts committee, you see that they were trying. A number of other committees, in my experience, concerned themselves more with questions of resource allocation than the examination of how well a department had been managing a broad array of affairs. I get a sense of that through the directions of parliamentary reform and so on.

I am not trying to be overly politic or to avoid your question, but it is difficult for any committee to try to "assess" effectiveness and to ferret out all of that kind of information. They are hampered if they do not have information to begin with, and their job is really to bring a judgment to bear. Unfortunately they have to spend a lot of time trying to obtain the basic information rather than to look at something and try to form a judgment about it. It has been a difficult job.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You talk about all of this being very difficult, but I suggest to you that the reason for the difficulty in this area is that you are trying to push a rope. If, on the other hand, people tried to pull the rope, the operation would go ahead much more smoothly. You are trying to force-feed reluctant eaters. I suggest that is where the difficulty is coming from. If you had members of the House of Commons who were avidly demanding information and good management, that information and good management would be forthcoming.

[Traduction]

À ce moment-là, nous considérons le rapport non comme un moyen d'approfondir l'idée que les gens devraient être responsables de ce qu'ils font, mais comme une preuve qu'après dix ou quinze ans d'efforts nous nous sommes mis d'accord sur une méthode, sur une façon de faire. C'est ce qui ressort de nos consultations. Nous n'avons certes pas été surpris, mais il a été agréable de constater tout le chemin parcouru depuis plus de dix ans.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a près de vingt ans, la Chambre des communes a changé sa manière de procéder. Il a aboli l'ancien Comité de l'approvisionnement pour établir des comités permanents spécialisés. L'un des objectifs de ce remaniement consistait à regrouper les députés qui s'intéressaient à des sujets particuliers, comme les transports, les travaux publics, les pêches, etc., et qui détermineraient si les contribuables en avaient pour leur argent en ce qui concernait les divers programmes qui les intéressaient.

Il me semble, monsieur Boisclair, que ce que vous dites en réalité, c'est que ces comités n'ont pas atteint leur objectif; est-ce vrai?

M. Boisclair: Non, je ne dirais pas cela, je dirais simplement que c'est un objectif très difficile à atteindre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ont-ils seulement essayé d'y parvenir? Il me semble que votre réponse est trop évasive.

M. Boisclair: Je ne peux vous en parler que du point de vue de ma participation à ces comités il y a environ dix ans. Il ne fait pas de doute que, dans le cas des comités comme celui des comptes publics, des efforts ont été faits. D'autres comités par ailleurs, d'après mon expérience, se sont davantage intéressés à des questions comme l'affectation des ressources plutôt qu'à l'examen en profondeur de l'utilisation des ressources par un ministère dans un large éventail de secteurs. C'est ce qui me paraît évident d'après l'orientation qu'a prise la réforme parlementaire et d'autres facteurs.

Je n'essaie pas de louvoyer ou d'éviter votre question, mais je dis simplement qu'il est difficile pour tout comité d'évaluer l'efficacité et de découvrir cette sorte de renseignements. Ils sont handicapés s'ils n'ont pas d'information dès le départ; or, leur tâche consiste à porter des jugements. Malheureusement, ils doivent consacrer beaucoup de leur temps à recueillir les renseignements dont ils ont besoin. Ils devraient en fait n'avoir qu'à analyser les renseignements et porter un jugement; leur tâche a été ainsi très difficile.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que tout cela a été très difficile. La raison réside peut-être dans le fait que tout le processus a été imposé. Si la Chambre des communes faisait davantage pression pour obtenir de l'information et une meilleure gestion, l'opération fonctionnerait beaucoup mieux.

[Text]

Mr. Boisclair: I would have to agree with you, senator, that in any situation, the stronger the demand for good information, the faster it is forthcoming. Managers and others respond to demand; I would have to agree with you entirely.

The Chairman: Mr. Cowperthwaite, would you care to add something? This is an important point.

Mr. Cowperthwaite: Yes, Mr. Chairman, it is an important point. I first worked in this regard on the Glasco commission on government, which is almost 30 years ago now. Many of us, including the late Mr. MacDonell, were working along with the lack of a bottom line. This is the lack that we have in private industry. All of the work that has been done over 25 years now—including the Lambert commission, when the Auditor General was very concerned about management and administration—has combined to have some effect on this problem.

In the course of this effectiveness study, we had the privilege to meet with members of Parliament. They emphasized what Senator Stewart has emphasized, namely, their concern about information and management. They made several points to us. They said they were inundated with information and had very little time in which to assimilate it; that the Auditor General's report, which is very detailed and helpful, was still large and took a lot of time to understand.

We believe that the method of reporting that we hope will be experimented with will try to overcome this type of problem. The Government of Canada is an extremely large organization which lacks a bottom line, as such. Everyone has constantly been striving to come up with an analysis so that one could say whether it is efficient, effective and economical. Many of the systems—and Mr. Boisclair has just mentioned one or two that have been put in place over the years—have not worked. The foundation, an amalgam, really, of everyone who is interested in the subject, has been working on this problem, not only through their report but in many other areas, to come up with a simplified method whereby managers would report to Parliament on the effectiveness of their operations. As has been said, many of these operations are very well run, but others are not, and there is considerable concern over them. In trying to take account of them and to assess them, we need a specific set of indicators, such as we have put in here. The committee has brought together people with many years in government. The letters we have had back from deputy ministers and others indicate that they believe it is a refreshing approach. They plan to experiment with it. As a foundation, we are much encouraged by that. We do not know that it will be successful—probably not that model, as such—but it is a way to start.

This is something many of us have given a great deal of our years to. My own profession has put a great deal of effort into it and has developed public sector committees, and so on. We hope this is adding to the state of the art.

[Traduction]

M. Boisclair: Je suis d'accord avec vous, sénateur, que dans toute situation, plus la demande de renseignements pertinents est forte, plus on y répond rapidement. Les gestionnaires répondent à la demande, je dois être d'accord avec vous à 100 %.

Le président: M. Cowperthwaite, avez-vous quelque chose à ajouter? C'est un point important.

M. Cowperthwaite: Oui, Monsieur le président, c'est un point important. La première fois que j'ai travaillé dans ce domaine remonte à la commission Glasco sur le gouvernement il y a de cela près de trente ans. Un grand nombre d'entre nous, y compris feu M. MacDonell, travaillions sans but précis. C'est ce manque dont souffre l'industrie privée. Tout ce qui a été fait depuis ving-cinq ans, y compris la Commission Lambert—soit lorsque le Vérificateur général se préoccupait beaucoup de la gestion et de l'administration—a eu un certain effet sur le problème.

Pendant l'étude sur l'efficacité, nous avons eu le privilège de rencontrer des membres du Parlement. Ils ont souligné, à l'instar du sénateur Stewart, leur préoccupation à propos de l'information et de la gestion. Ils nous ont fait plusieurs remarques. Ils nous ont dit qu'ils étaient inondés de renseignements et qu'ils disposaient de très peu de temps pour tout analyser. Le rapport du Vérificateur général, très détaillé et fort utile, était encore volumineux et il fallait y consacrer beaucoup de temps pour le comprendre.

Nous croyons que la méthode de présentation de l'information comptable qui, espérons-nous, sera adoptée apportera une solution à ce genre de problème. Le gouvernement du Canada constitue une très grande organisation qui ne dispose pas de système comptable, en tant que tel. On cherche depuis longtemps une méthode d'analyse grâce à laquelle on pourrait dire qu'il est efficient, efficace et économique. Un grand nombre de systèmes—et M. Boisclair en a mentionné un ou deux qui ont été mis en œuvre au fil des ans—n'ont pas fonctionné. La Fondation, qui regroupe toutes les personnes que le sujet intéresse, a, au moyen de son rapport notamment, essayé de trouver une méthode simplifiée en vertu de laquelle les gestionnaires pourraient répondre de l'efficacité de leur administration devant le Parlement. Comme on l'a déjà dit, une grande partie des activités est bien gérées, alors que, en revanche, l'exploitation d'autres secteurs est très préoccupante. Pour être en mesure de les mieux évaluer, nous avons besoin d'un ensemble particulier d'indicateurs, comme ceux que nous avons mis de l'avant. Le Comité comprend des personnes qui ont beaucoup d'expérience dans les affaires de l'État. Les lettres que nous avons reçues de sous-ministres et d'autres personnes nous font croire que notre méthode est innovatrice. Ils ont l'intention d'en faire l'expérience. Notre Fondation s'en réjouit. Nous ne savons pas s'ils réussiront: ils devront sans doute modifier notre modèle, mais c'est un point de départ.

Un grand nombre d'entre nous ont consacré beaucoup d'efforts et beaucoup d'années à ce problème. La profession dont je fais partie y a aussi consacré beaucoup d'efforts et a créé des comités dans le secteur public. Nous espérons que tous ces efforts feront en sorte d'améliorer la méthode.

[Text]

Senator Cools: Mr. Chairman, I would first like to thank the witnesses for coming today. I would like to raise some questions that may sound a little odd to them, but we are politicians and, as I have said before, they are professional number punchers and deal in the real, the very precise and the quantifiable. We keep hearing about value for money. One cannot help but notice that the expression "value for money" is an extremely emotionally-laden one, yet it is being used by people with a scientific background. From where I look up at life—and I think many of us have been managers—value for money is a judgment to be made only by those who hold responsibility. We politicians are existing today in a state where everybody is lobbying, everybody is coming forward with the most fantastic ideas, everybody is competing for public opinion and public support and they have the corner on these wonderful sounding buzz words.

My first question to you is: Why have such quantifiable-minded people chosen to use such an emotionally laden term? Secondly, what is the historical origin of the term "value for money" and its application in your very precise, number-punching business?

Mr. Boisclair: I agree with you entirely, senator, that the essence of the process is for those people with responsibility to make the judgment. All we are trying to do is to say that if you are going to make a judgment, especially in a complex area, then you must have the information with which to do it. We are proposing that you need a broad array of information to make a broad judgment, not a simple array of information, which would only be of limited use when you try to arrive at a judgment.

As to the historical evolution of the term "value for money", I suppose that those words have been around a long time. They gained acceptance in the United States and the U.K. as a simple description, I suppose, for what is really a complex, and, as you said, emotionally judgment-laden kind of idea. They are words which, when dropped on the table, have a nice sound. Everybody thinks they know what the expression means, yet these words are interpreted in many different ways. I think they are used as a means by which to leave the idea of a common understanding, but perhaps they leave too broad an understanding. We have tried to avoid the use of some of those expressions in this research study by suggesting that we look at the word "effectiveness" and try to come to an understanding of that—a broad understanding for a broad and complex area.

I do not know whether I have really answered your question. I think it is one of those situations where a terminology grows up that sounds very comfortable to everyone—

Senator Cools: Especially to taxpayers!

Mr. Boisclair: Yes, and also to professionals and to all of the people involved; but yet, underneath, it is a very complex subject area.

Senator Cools: Mr. Chairman, may I ask another question?

[Traduction]

Le sénateur Cools: Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier les témoins qui comparaissent devant nous aujourd'hui. J'aimerais soulever quelques questions qui leur sembleront peut-être un peu étranges, mais nous sommes des politiciens et, comme je l'ai déjà dit, eux s'intéressent d'abord et avant tout aux données réelles, précises et quantifiables. Nous ne cessons d'entendre parler de la vérification de l'optimisation des ressources. On ne peut s'empêcher de remarquer que l'expression anglaise «value for money» (optimisation des ressources) a une forte valeur affective, mais qu'elle est néanmoins utilisée par des personnes qui ont des antécédents scientifiques. D'après mon expérience—et je crois qu'un grand nombre d'entre nous ont été des gestionnaires—l'évaluation de l'optimisation des ressources ne doit être faite que par ceux qui détiennent des postes de responsabilité. Nous autres politiciens sommes aujourd'hui dans un gouvernement où tous font pression, où tous font les suggestions les plus farfelues, où tous cherchent à capter l'opinion publique et l'appui des autres, et ils utilisent à tort et à travers ces merveilleux mots passe-partout.

Ma première question est la suivante: Pourquoi des gens comme vous ont-ils choisi un tel terme? En second lieu, quelle est l'origine du terme «value for money» (optimisation des ressources) et dans quel sens l'appliquez-vous?

M. Boisclair: Je suis d'accord avec vous, sénateur, que ce processus concerne les gens qui assument des responsabilités. Tout ce que j'essaie de dire c'est que quiconque doit porter des jugements, en particulier dans un secteur complexe, doit d'abord disposer des informations requises. Nous croyons que, pour être en mesure de porter un jugement global, on doit disposer d'une série globale des renseignements, et non pas simplement d'un ensemble d'informations qui seraient d'un usage limité pour porter un jugement.

En ce qui concerne l'origine du terme «value pour money», je suppose qu'il existe depuis de nombreuses années. Il est devenu populaires aux États-Unis et au Royaume-Uni compare une simple description d'un processus complexe et, comme vous l'avez mentionné, qui est teinté d'une certaine connotation subjective. Ce sont des mots qui sonnent bien. Tout un chacun s' imagine connaître le sens de l'expression mais, en réalité, ils l'interprètent tous d'une façon différente. Je crois que l'expression a beaucoup trop d'acceptions, qu'elle a perdu son sens véritable. Nous avons essayé d'éviter d'utiliser certaines de ces expressions dans notre étude et avons eu recours plutôt à des mots comme «efficacité» en leur donnant un sens large compris de tous.

Je ne sais pas si j'ai vraiment répondu à votre question. Je crois que nous sommes en présence d'une autre situation où un terme devient populaire et est utilisé par tout un chacun...

Le sénateur Cools: En particulier les contribuables.

M. Boisclair: Oui, et les professionnels également et toutes les personnes concernées. Cependant, ce terme n'a pas le même sens pour tous.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, puis-je poser une autre question?

[Text]

The Chairman: Yes.

Senator Cools: I appreciate your concern with having a total look at the affairs of management. As someone concerned in some of these issues, it seems to me that perhaps a better approach could be the utilization of qualitative analysis in the areas that you are now looking at. Therefore in trying to judge some of these areas of effectiveness, efficiency, and so on, it seems to me that a better approach is almost to return to the old-fashioned business analyst type of personality. I know that they are disappearing and I know that accountants are taking over in that area, but it seems to me that we as politicians are dealing with areas that are so socially sensitive because we are, after all, in a political environment and in the political arena. Perhaps you could comment on the utilization of the policy and business analyst and the keeping of the qualitative analysis quite separate from the quantitative one. In that way we can move into areas where there is a certain type of input in an advisory capacity that those who are in positions of responsibility can reject or accept, and it is not tied to this terrible number-crunching business of auditing.

Mr. Boisclair: Once again, senator, you have hit the nail on the head. Half, if not more, of the attributes of effectiveness that we are discussing are not things that you would probably try and assign numerical values to. A great deal of it is qualitative. When we say that the management direction of an organization is an important dimension of effectiveness, I think you would have a hard time trying to quantify that kind of thing. It is a very qualitative thing that we are looking at. By the same token, when we start looking at such things as the working environment or the response of an organization to demands, all of those things are qualitative. What we fully expect in this process is that, because the information that is needed is much more comprehensive or broad, a lot of this information would be coming forward from individuals who would not necessarily be financial accountants. They may well be people from the social sciences, if that is appropriate, and from the many other disciplines that would be involved. Therefore it is a multi-disciplinary accounting approach, and a multi-disciplinary auditing approach and you are absolutely right in that some of these areas are not areas where you would expect a financial accountant to succeed in bringing forward the kind of information that is needed.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Stewart, I think that we should try to keep our questions short because the witnesses are in a hurry.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think the witnesses could be extremely helpful to us with an answer to this one question. Last night this committee dealt with Supplementary Estimates (D). In those Estimates the government was seeking the agreement of the Senate to a supply in the amount of something like \$804 million for the Special Canadian Grains Program. That is a program which has been introduced to provide assistance to Canadian farmers who find themselves squeezed because of low prices. They are low prices brought on by the competition between the European Economic Community on the one hand and the Government of the United States

[Traduction]

Le président: Oui.

Le sénateur Cools: J'apprécie le fait que vous cherchiez à aborder d'une façon globale les affaires de gestion. Certaines de ces questions m'intéressant, il me semble qu'il vaudrait beaucoup mieux utiliser l'analyse qualitative dans les secteurs que vous avez examinés. Par conséquent, il me semble que, pour juger les facteurs d'efficacité, d'efficience et d'économie, il vaudrait mieux avoir de nouveau recours aux analystes financiers de jadis. Je sais qu'ils constituent une profession en voie de disparition et qu'ils sont de plus en plus remplacés par des comptables, mais il me semble qu'en qualité de politiciens nous avons affaire à des secteurs très sensibles du point de vue social: nous sommes après tout sur la scène politique. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous pensez du recours aux analystes financiers et aux analystes politiques de même que du fait de séparer l'analyse qualitative de l'analyse quantitative. De cette façon, en séparant les fonctions, ceux qui occupent des postes de responsabilité peuvent, à leur guise, suivre ou ne pas suivre les conseils et ne sont pas liés à l'analyse quantitative de la vérification.

M. Boisclair: Une fois de plus, sénateur, vous avez frappé en plein dans le mille. La moitié, sinon plus, des critères d'efficacité dont nous avons parlé ne sont pas des valeurs quantifiables. Ce sont, en grande partie, des critères d'ordre qualitatif. Quand on parle de la direction d'une organisation comme d'un élément important de l'efficacité, je crois que l'on aurait de la difficulté à quantifier ce facteur. En outre, le milieu de travail ou la réaction de l'organisation aux demandes sont des facteurs d'ordre qualitatif. Puisqu'il s'agit d'un processus d'analyse global, nous nous attendons à ce qu'une grande quantité d'informations parviennent de personnes qui ne sont pas nécessairement des comptables. Ce peut être des gens provenant des sciences sociales, voire d'une foule d'autres disciplines. Par conséquent, c'est une méthode comptable multidisciplinaire. Vous avez raison: dans certains secteurs, on ne peut s'attendre à ce qu'un comptable réussisse à recueillir l'information requise.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Stewart, ne posez pas des questions trop longues car les témoins n'ont pas beaucoup de temps.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que les témoins nous seraient très utiles en répondant à la question suivante. Hier soir, le Comité a étudié un Budget des dépenses supplémentaire. Dans ce Budget, le gouvernement cherchait à obtenir l'accord du Sénat pour l'affectation de la somme de 804 millions de dollars au Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada. Ce programme a été mis sur pied pour fournir de l'aide aux agriculteurs canadiens qui éprouvent des difficultés à cause de la baisse des prix: les prix ont en effet baissé en raison de la guerre commerciale que se livrent la Communauté économique européenne et les États-

[Text]

on the other to throw money at their farmers, and the Canadian government finds itself obliged to respond in kind.

Can you suggest how we could go about measuring the effectiveness of that expenditure? To use your terminology, how broad a spectrum of information would we have to take into account in deciding whether or not that request for supply ought to be granted?

Mr. Boisclair: I think a very broad spectrum of information would need to be taken into account. Again, I would like to sort out the policy from the administration of a program that has been constituted pursuant to a specific policy of the government. Once the government has decided that money should go to people to relieve them of a burden or a problem, then I would think a very broad array of information would have to be brought forward. Some of it would deal with how that program was attempting to succeed as best it could under the limitations of what might be perceived as an imperfect policy. One of the things you would look at in that respect would be the extent to which it was being accepted by Canadian farmers as being of genuine, meaningful help to them in their dilemmas and problems.

Another aspect that would need to be examined is how that program responded to whatever changes might take place once it had been launched into the community. Still another thing that would need to be looked at would be what that program might have caused to happen that you did not originally anticipate; in other words, secondary impacts on the program. You would want to be concerned with some specific things such as how that program is administered, almost in a technical sense; in other words, is the money getting into the hands of real farmers at the right point in time, and is the management of the overall program reasonable.

Therefore there is a wide variety of things that I think would be taken into account, even in the case of a program where one might quibble or question or disagree with the policy. Despite that, the policy is there and you can still look at that program and come to some judgments.

The Chairman: On behalf of the members of the committee, I wish to thank you, Mr. Boisclair and Mr. Cowperthwaite, for having attended here this morning. The answers you gave will be very important for us when we prepare our report to the Senate. Again, I wish to thank you very much.

Mr. Boisclair: Thank you very much Mr. Chairman and senators.

The Chairman: We will now call upon Professor Sharon Sutherland. Professor Sutherland, do you have an opening statement?

Professor Sharon Sutherland, School of Public Administration, Carleton University: Yes, Mr. Chairman, I have a short opening statement. I would like to thank you very much for having invited me here this morning. So far I am finding it very interesting.

I would like to say initially that my interest has always been related to the problems created by the OAG's 1977 legislation that created the value-for-money powers, but not really with

[Traduction]

Unis par l'aide financière directe aux agriculteurs. Le gouvernement fédéral a dû leur emboîter le pas.

Comment croyez-vous que l'on devrait mesurer l'efficacité de cette dépense? Pour utiliser votre propre terminologie, de quel éventail global de renseignements aurions-nous besoin pour décider d'accorder ou non la demande de fonds?

M. Boisclair: Je crois qu'un éventail très étendu de renseignements serait nécessaire. Là encore, je voudrais faire une distinction entre la politique et la gestion d'un programme qui a été établi en vertu d'une politique précise du gouvernement. Une fois que le gouvernement a décidé d'accorder des fonds à des gens pour les aider financièrement, je pense qu'il faudrait présenter une très vaste gamme de renseignements. Certains d'entre eux indiqueraient si le programme est aussi efficace que possible, compte tenu des limites d'une politique qui pourrait être perçue comme étant imparfaite. Il faudrait se demander entre autres si les agriculteurs canadiens considèrent que ce programme les aide réellement à surmonter leurs dilemmes et leurs problèmes.

Il faudrait également se demander si ce programme a été adapté aux changements qui ont pu avoir lieu une fois qu'il a été lancé dans la collectivité. Il faudrait également examiner si ce programme a entraîné des situations qui n'étaient pas prévues au départ, en d'autres termes, quelles sont les répercussions secondaires sur le programme. Il faudrait tenir compte de points précis, comme la façon dont le programme est géré, presque dans le sens technique du mot; en d'autres termes, les fonds parviennent-ils aux véritables agriculteurs au bon moment, et la gestion de l'ensemble du programme est-elle raisonnable?

Il faut donc tenir compte d'une foule de choses, même dans le cas d'un programme où l'on conteste peut-être la politique. Malgré cela, la politique existe et l'on peut toujours examiner ce programme et faire certains jugements.

Le président: Au nom des membres du Comité, je tiens à vous remercier, messieurs Boisclair et Cowperthwaite, d'avoir comparu devant nous ce matin. Les réponses que vous avez données nous seront très importantes pour la préparation de notre rapport au Sénat. Encore une fois, je vous remercie beaucoup.

M. Boisclair: Merci beaucoup, monsieur le président, sénateurs.

Le président: Nous demandons maintenant au professeur Sharon Sutherland de prendre la parole. Professeur Sutherland, avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

Le professeur Sharon Sutherland, École d'administration publique, Université Carleton: Oui, monsieur le président, j'ai une brève déclaration préliminaire à faire. Je tiens à vous remercier de m'avoir invitée à comparaître ici ce matin. Jusqu'ici, je trouve le débat très intéressant.

Je tiens tout d'abord à vous dire que j'ai toujours été intéressée par les problèmes créés par la Loi sur le vérificateur général de 1977, qui établissait les pouvoirs d'optimisation des

[Text]

the way in which the office acquits its responsibilities. I am not an expert in audit and, if I were in any danger of forgetting that, the OAG reminds me of it quite regularly.

Therefore in the context of the 1977 legislation I think the problem with that legislation is that it really set no boundaries for the comprehensive audit. Comprehensive audit is not a term that is used in the OAG Act. As you know, it is value for money. There is no definition for "value for money" beyond a vague "not at the three e's."

It is not fair, I suppose, to comment on Mr. Boisclair's remarks because he cannot follow up on me, but academic life teaches you little about fairness; so I will proceed.

I find nothing in his remarks to reassure me about the advent of the definition. There is no definition of "effectiveness" and we are simply told that there is progress, that the definition of "effectiveness" is "at the state of the art"—in other words, trust in me.

Secondly, I find most alarming the statement that the auditor will give the government decision-makers assurance that advice coming up to decision-makers adequately addresses effectiveness guidelines which, however, are not specified. This brings the auditor right smack into the middle of the advice stream. Despite the assurance that this kind of audit cannot tread on policy concerns, this kind of audit is a monitoring of the advice that goes into the making of policy; it is an upstream monitoring. So all the assurances about keeping out of policy are not meaningful. This kind of role of seeing whether the device that has gone up to decision makers is good advice belongs to the Treasury Board Secretariat and the central agencies of government.

Finally, I want to disagree about the statement that there is a lot of progress in evaluation methodology. I am still as upset as I was ten years ago because a lot of the evaluation methodology depends on the development of objective methods for social science research—and that is not done in ten years by accountants.

In a nutshell, the comprehensive audit methodology boils down to a neat statement that formulates a need. It describes a need, but it does not put in place a process to meet that need. It is a statement of a need without the thing itself, and it is always the thing itself at the heart of the process that is missing.

In 1981, when Mr. Dye made his first report, he said in his special statements that the act did not help him to establish the objectives of his office. He said also that there were no generally agreed principles on which he could base his work as a comprehensive auditor. In other words, he found the act so vague that it did not help him plan to do his work on a daily basis.

The Chairman: You are speaking about the new act?

[Traduction]

ressources, mais pas vraiment par la façon dont le bureau s'acquitte de ses responsabilités. Je ne suis pas experte en vérification et, si je risque de l'oublier, le VG me le rappelle assez fréquemment.

Par conséquent, je pense que le problème que pose la loi de 1977, c'est qu'elle ne fixe réellement aucune limite à la vérification intégrée. La vérification intégrée n'est pas une expression utilisée dans la Loi sur le vérificateur général. Comme vous le savez, il s'agit d'optimisation des ressources. On n'y donne aucune définition de l'expression «optimisation des ressources», sauf pour parler vaguement d'«économie, d'efficacité et d'efficience».

Je présume qu'il n'est pas juste de commenter les observations de M. Boisclair, car il ne peut intervenir une fois que j'aurai terminé mes propos, mais la vie universitaire nous enseigne très peu de choses au sujet de la justice, de sorte que je me permettrai de le faire.

Ses observations ne me rassurent en rien au sujet de l'établissement de cette définition. On ne donne pas la définition d'«efficacité», et l'on nous dit simplement qu'on a fait des progrès, que cette définition est «à point»—en d'autres termes, il faut lui faire confiance.

Deuxièmement, je trouve des plus alarmantes la déclaration selon laquelle le vérificateur général donnera aux décisionnaires du gouvernement l'assurance que les conseils qu'ils recevront tiennent compte des lignes directrices sur l'efficacité, lesquelles, toutefois, ne sont pas précisées. Le vérificateur se trouve à participer dans la succession des conseils. En dépit de l'assurance que ce genre de vérification ne peut modifier les orientations, elle constitue un contrôle des conseils qui permettent d'élaborer la politique; il s'agit d'un contrôle vers le haut. Ainsi, toutes les assurances selon lesquelles on ne cherche pas à modifier la politique ne veulent rien dire. Il appartient au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux organismes centraux du gouvernement de déterminer si les conseils qui sont parvenus aux décisionnaires sont judicieux.

Enfin, je ne suis pas d'accord avec la déclaration selon laquelle la méthode d'évaluation a beaucoup progressé. Je suis aussi mécontente qu'il y a dix ans, parce qu'une grande partie de la méthode d'évaluation dépend de l'élaboration de méthodes objectives pour la recherche en sciences sociales—et les comptables ne l'ont pas fait depuis dix ans.

En résumé, la méthode de vérification intégrée revient à une déclaration élégante dans laquelle on formule un besoin. Elle décrit un besoin, mais elle ne met pas en place un processus permettant d'y répondre. Il s'agit d'une déclaration d'un besoin qui n'existe pas, et c'est toujours le besoin au cœur du processus qui manque.

En 1981, quand M. Dye a présenté son premier rapport, il a dit dans ses déclarations spéciales que la loi ne l'avait pas aidé à établir les objectifs de son bureau. Il a également déclaré qu'il n'existait aucun principe faisant l'unanimité et sur lequel il pourrait fonder son travail en tant que vérificateur chargé de la vérification intégrée. En d'autres termes, il a trouvé la loi si vague que celle-ci ne l'a pas aidé à planifier son travail quotidien.

Le président: Vous parlez de la nouvelle loi?

[Text]

Professor Sutherland: Yes, the 1977 act. He found no help for his taking over the Office of the Auditor General—which is a powerful and important position in this government—to begin his work.

My complaint is that the act is so vague that it gives the OAG no place to rest. In other words, there is no place to stop. It puts the office in a position where it is continually trying to establish boundaries for its responsibilities, and it becomes almost impossible to do.

To my mind this lack of boundaries in the 1977 act creates three main kinds of problems. First, it creates an expansion into policy and political areas. In other words, how well cabinet respects the principles of value for money. The Petrofina case is an extreme example of that, but there are many other examples of comments on policy and involvement in political areas.

Second—and just as important—the elected audit committee of Parliament, PAC, finds what it can be limited by the nature of the report and the nature of its relationship with the Auditor General's Office. In other words, I do not think it is a good vehicle for parliamentarians to hold public servants accountable in a political forum.

My third point concerns the entry of the OAG into the advice stream. Mr. Dye brushes aside the government's explanations that he should not be in the advice stream with the statement that "these are nice political arguments." I think that the "nice political arguments" are important because they touch on ministerial responsibility. The involvement of auditors in the advice stream is destined to put a wedge between the public service and ministers.

In short, I think the idea of an audit is so vague that it is everything.

What I would like to see in a new act—because this is a big opportunity to say it; no one will ask me again, and it is not likely to happen, given the—

The Chairman: You never can tell.

Professor Sutherland: —political setting for this office—is, first, the field of audit specified as being financial materials; second, I would like to see the method of investigation specified as being quantitative or objective methods; third, that the audit trail begin at the first step of implementation rather than in the advice stream; fourth, that the entity which is investigated be a formal entity—one based in the accounts of the Government of Canada and not an intellectual aggregation because an entity—what you are studying—is important.

I would also like to see the reporting powers left wide open. The provisions for access to documents should be those in the control of a minister because this is where the legal responsibility rests. I think cabinet is a political committee and is not the "legal" body—that is my understanding, any way—so why start in cabinet's business.

[Traduction]

Le professeur Sutherland: Oui, de la loi de 1977. Il n'a rien trouvé pour l'aider à occuper son nouveau poste de vérificateur général—qui est un poste influent et important dans ce gouvernement—et pour commencer son travail.

La plainte que j'ai à formuler, c'est que la loi est si vague qu'elle ne donne au vérificateur général aucune limite à son mandat. Le bureau doit donc tenter continuellement de délimiter ses responsabilités, et c'est presque impossible.

A mon avis, cette absence de limites dans la loi de 1977 engendre trois principaux problèmes. Premièrement, elle entraîne un empiètement sur les orientations et le secteur politique, en d'autres termes, si le Cabinet respecte les principes de l'optimisation des ressources. Le cas de Pétrofina en est un exemple extrême, mais il existe de nombreux autres exemples de commentaires sur les orientations et sur l'engagement dans le domaine politique.

Deuxièmement—et c'est tout aussi important—le comité de vérification élu au Parlement, le Comité des comptes publics, estime être limité par la nature du rapport et par la nature de ses relations avec le Bureau du vérificateur général. En d'autres termes, je ne pense pas que le Comité soit un bon mécanisme pour les parlementaires de tenir les fonctionnaires responsables au sein d'une tribune politique.

Mon troisième point porte sur le fait que le Bureau du vérificateur général s'engage dans la succession des conseils. M. Dye écoute les explications du gouvernement selon lesquelles il ne devrait pas donner des conseils, en disant que «ce sont de beaux arguments politiques». Je pense que les «beaux arguments politiques» sont importants, car ils touchent à la responsabilité ministérielle. La participation des vérificateurs dans la succession des conseils est destinée à créer un froid entre les fonctionnaires et les ministres.

En bref, je pense que l'idée d'une vérification est tellement vague qu'elle peut vouloir dire n'importe quoi.

Ce que je voudrais voir dans une nouvelle loi—parce que j'ai l'occasion rêvée de le dire; personne ne me le demandera plus, et il est peu probable que cela se produise, étant donné...

Le président: On ne sait jamais.

Le professeur Sutherland: ... le cadre politique de ce bureau—c'est que, premièrement, je voudrais qu'on précise que la vérification portera sur les questions financières; deuxièmement, que la méthode d'enquête soit désignée comme étant quantitative ou objective; troisièmement, que la vérification débute dès la mise en application d'une politique plutôt que dans la succession des conseils; quatrièmement, que l'organisme faisant l'objet d'une enquête soit une entité économique officielle—figurant dans les comptes du gouvernement du Canada, et non pas un rassemblement intellectuel, parce qu'un organisme—ce qu'on étudie—est important.

J'aimerais également que les pouvoirs d'établissement de comptes rendus soient illimités. Les dispositions concernant l'accès aux documents devraient se limiter aux documents dont un ministre est responsable, car c'est à lui qu'incombe la responsabilité légale. Je pense que le Cabinet est un comité politique et non pas une personne morale—c'est ma façon de

[Text]

I think there should be an audit commission of parliamentarians to help with the scope of audits, the definition of entities and standards. There should be budget control on the office through the audit commission; and PAC, the Public Accounts Committee, should have the right to ask for special studies.

Presently any request for special work is brushed aside on the grounds that the act does not allow it, but I think it is a question of budget in that the Auditor General's Office does not to involve what it thinks of as its own resources in research for a body of parliamentarians. I think periodic reporting should only take place if the above is in place.

Informally, the Auditor General must be someone with a theoretical understanding and sympathy for the parliamentary structure, as well as someone with professional qualifications. You just cannot give the kind of media power and access to the system to someone who is immersed in the U.S. system and what those institutions do.

I want to say a few words about my concerns over the Public Accounts Committee of the house and whether it can use the comprehensive audits.

I do not think there is anything in law which says that the Public Accounts Committee must work with the Auditor General's report, but subjects always seem to come from it. The Auditor General has been on the steering committee since 1984; he travels with PAC, puts in more time than anyone else, and provides continuity. *De facto*, I think the menu of subjects for the Public Accounts Committee almost comes out of the comprehensive audits.

Comprehensive audits are not good subjects for investigation because they are already finished. They teach the parliamentarians a line of arguments in the comprehensive audit and use parliamentarians to amplify the views of the office. This puts too much power in the Office. They are quite subjective, and PAC meetings do not always turn out the way they were intended.

It is interesting to read the testimony of recent PAC investigations into RMP, Radar Modernization Project, a huge project approved by Transport. It started out—and this is my own view from reading the minutes—as a sort of quest for blood on the department and Treasury Board and ended up with the OAG having a bit of egg on its face. Transport brought its own experts. It objected to the cost benefit criteria used by the office of the Auditor General. It found errors in figures in the OAG testimony, and finally Mr. Dye, at the end of the third meeting, said in exasperation "I can go head to toe with any of the experts. We have equal experts and I can call people to dazzle you." Mr. Redway, a member of the Public Accounts Committee, who is very astute, said "Should we all go home, then, Mr. Dye?" He asked Mr. Dye if he thought his conclusions were a little bit hasty. PAC had been there for

[Traduction]

voir les choses—alors pourquoi commencer par les affaires du Cabinet.

Je pense qu'il devrait y avoir une commission de vérification composée de parlementaires qui aideraient à déterminer la portée des vérifications, à définir les entités économiques et les normes. La commission de vérification devrait contrôler le budget du bureau; le CCP, le Comité des comptes publics, devrait avoir le droit de demander qu'on mène des études spéciales.

Actuellement, toute demande de travaux spéciaux est écartée sous prétexte que la loi ne l'autorise pas, mais je pense qu'il s'agit d'une question de budget, en ce sens que le Bureau du vérificateur général n'engage pas ses propres ressources dans la recherche pour le compte d'un groupe de parlementaires. Je pense que des comptes rendus périodiques ne devraient être établis que si la commission précitée est en place.

On peut dire que le vérificateur général doit avoir une compréhension théorique de la structure parlementaire et en épouser les vues, de même qu'avoir des titres et compétences. On ne peut tout simplement pas accorder le pouvoir médiatique et l'accès au système à quelqu'un qui est plongé dans le système américain et dans les activités de ses institutions.

Je voudrais vous parler un peu de mes préoccupations au sujet du Comité des comptes publics de la Chambre des communes et de la question de savoir s'il peut utiliser les vérifications intégrées.

Je ne crois pas qu'une disposition de la loi indique que le Comité des comptes publics doit prendre en considération le rapport du vérificateur général, mais il semble toujours s'en dégager des sujets. Le vérificateur général fait partie du Comité de direction depuis 1984; il se déplace avec le CCP, accomplit plus d'heures de travail que quiconque et assure la continuité. De fait, je pense que les sujets étudiés par le Comité des comptes publics proviennent pratiquement des vérifications intégrées.

Les sujets visés par les vérifications intégrées ne sont pas de bons sujets d'enquête, car l'enquête est déjà terminée. Les parlementaires se voient imposer un ensemble d'arguments présentés dans la vérification intégrée et on se sert des parlementaires pour amplifier les vues du bureau. Le bureau a alors trop de pouvoirs. Ces vues sont très subjectives, et les réunions du CCP ne donnent pas toujours les résultats escomptés.

Il est intéressant de lire les témoignages au sujet d'enquêtes que le CCP a récemment menées à l'égard du PMR, le Projet de modernisation des radars, un projet énorme approuvé par Transports Canada. Au début—d'après mon interprétation du procès-verbal, on a voulu blâmer le ministère et le Conseil du Trésor, et, finalement, le Bureau du vérificateur général s'est mis dans l'embarras. Transports Canada a fait venir ses propres experts. Il s'est opposé au critère avantages-coûts utilisé par le Bureau du vérificateur général. Il a trouvé des erreurs dans les chiffres donnés dans les témoignages du vérificateur général et, finalement, M. Dye, au terme de la troisième séance, a déclaré, exaspéré: «Je peux me mesurer avec n'importe quel expert. Nous avons des experts aussi bons et je peux demander à des gens de vous éblouir.» M. Redway, un membre du Comité des comptes publics, qui est très malin, a répondu:

[Text]

three meetings in order to see a face-off with experts between Treasury Board, the Transport Department and the office of the Auditor General.

So, to wrap up my concerns, I think there is a capacity in the OAG's mandate to change the political system without any real conscious evaluation of what is happening. His office is permanent. It has a strong corporate memory. It is strategic in its timing and its requests for new powers. It never gives up. It is very proud; and politicians are busy, not all that theoretical, and they change regularly. So there is a constant and well-funded energy to change the whole system that does not get looked at very often, and I really have to congratulate you for doing it.

Some observers even see the persistence in the fact that PAC called for the hearings. Those hearings were specifically to judge the quality of advice to decision-makers from the bureaucracy—that is what they were about—and the Deputy Minister of Transport blocked that, quite strategically, I thought. I gather that from testimony. I have not been flattered with an interview. He took responsibility for the decision to implement, and therefore he sort of blocked it as being an inquiry proper to the Public Service. I think that next time someone will forget to do that and we will have a precedent of yet more powers.

Finally, I think there is a loss of the capacity of the Public Accounts Committee to do its work well and to hold the Public Service accountable for its implementation.

Despite the fact that these terms, such as "value for money", "audit", and so on, are in use in different administrations, one sees that the Public Accounts Committees in different administrations in fact mean different things by them. There is quite a different approach in the U.K. I have here a clipping from the Manchester *Guardian* weekly dated January 24 which says that the Public Accounts Committee was actually investigating Ministry of Defence procurements, that the Public Accounts Committee was into contracts, and that something like 30 million pounds were going to have to be given back on the basis of the Public Accounts Committee's work, and not on the basis of the Comptroller or the Auditor General.

One could also look at the subjects of the U.K. PAC. It meets much more often. It had 38 reports in 1984-85 following the new legislation, and about 40 the year before. The subjects are lower level; they are not at the very high comprehensive audit departmental level where the politicians do not know what to do, but are full of meat, juice and interest. They have some relevance to finance, to contracts, to disposal of Crown lands, and so on. Reports on nationalized industry go to PAC.

[Traduction]

«Devrions-nous donc tous rentrer chez nous, monsieur Dye?» Il a demandé à M. Dye s'il pensait que ses conclusions étaient un peu hâtives. Le CCP avait tenu trois séances pour n'assister qu'à une guerre d'usure entre des experts du Conseil du Trésor, du ministère des Transports et du Bureau du vérificateur général.

Donc, pour résumer mes préoccupations, je pense que le mandat du Bureau du vérificateur général permet de changer le système politique sans une évaluation consciente et réelle de ce qui se produit. Son bureau est permanent et a une puissante mémoire. Il sait quand présenter ses demandes de nouveaux pouvoirs. Il n'abandonne jamais. Il est très fier; et les politiciens sont occupés, ils ne se préoccupent pas tous de la théorie, et ils changent régulièrement. On s'efforce donc, avec beaucoup de fonds, de changer constamment tout le système, qui n'est pas examiné très souvent, et je vous félicite de le faire.

Certains observateurs ont également observé la ténacité du VG dans le fait que le CCP a demandé la tenue des audiences. Ces audiences visaient précisément à juger de la qualité des conseils donnés aux décisionnaires de l'administration—c'est sur quoi elles portaient—et le sous-ministre des transports a bloqué ces audiences, à mon avis, d'une façon très stratégique. C'est mon interprétation des témoignages. Je n'ai pas eu l'honneur d'avoir une entrevue. Il s'est chargé de mettre le projet en marche et il a donc en quelque sorte bloqué les audiences, affirmant qu'il s'agissait d'une enquête appropriée pour la fonction publique. Je pense que, la prochaine fois, quelqu'un oubliera de les bloquer, et les pouvoirs seront encore plus nombreux.

Enfin, je pense que le Comité des comptes publics ne peut pas bien faire son travail et tenir la fonction publique responsable de l'application des décisions.

Bien que les expressions telles qu'«optimisation des ressources», «vérification comptable» et ainsi de suite soient en usage dans différentes administrations, on constate que les comités des comptes publics des différentes administrations interprètent ces expressions différemment. Au Royaume-Uni, on adopte une approche très différente. J'ai ici une coupure de presse de l'hebdomadaire *Guardian* de Manchester, daté du 24 janvier, dans lequel on déclare que le Comité des comptes publics enquêtait réellement sur les acquisitions du ministère de la Défense, que le Comité des comptes publics examinait des contrats, et qu'il fallait rendre environ 30 millions de livres sterling à la suite des travaux menés par le Comité des comptes publics, et non par ceux menés par le contrôleur ou le vérificateur général.

On pourrait également examiner les sujets qu'étudie le CCP du Royaume-Uni. Il se réunit beaucoup plus souvent que le nôtre. Il a rédigé 38 rapports en 1984-1985 à la suite de l'adoption de la nouvelle loi, et environ 40 l'année précédente. Les sujets sont de niveau inférieur; ils ne se situent pas au niveau très élevé de la vérification intégrée dans les ministères, où les politiciens ne savent que faire, mais ils sont pleins d'intérêt. Ils portent sur la finance, les contrats, la disposition des terres de la Couronne et ainsi de suite. Les rapports portant sur l'industrie nationalisée sont remis au CCP.

[Text]

In our system I believe that reports on crown corporations go to the board of the crown corporation, because the Public Accounts Committee does not have the power to review them.

Mr. MacDonnell, in a presentation in 1982 to the Lefebvre Commission, suggested that comp audits should go to standing committees rather than to PAC, and that PAC should do its work on the Public Accounts. That is not a bad idea. In the same testimony he said that ministerial responsibility was no longer possible or relevant and that public servants, exact people, had to be held to account for what they really did.

In a nutshell, I think he solved one problem and clearly formulated another, namely, that all that really matters in the view of an auditor is the administrative thing; and, of course, what really does matter is political control of the bureaucracy, much more than rules, procedures and controls.

One sees the OAG still pushing on the idea that they have to get into the advice stream, to hold public servants to account. I want to say that I think ministerial responsibility may be an old idea, but it is a very important one, and it is not one to be disposed of by the auditor, or just to be brushed aside.

I think that the bottom line conversation earlier was interesting. The bottom line cannot be an audit entity. Auditors in government can find no bottom line, and they will never be able to, because the bottom line belongs in the political arena.

The Chairman: Professor Sutherland, I wish to place on the record that you have published a study called *The politics of audit*: the federal Office of the Auditor General in comparative perspective. The final heading there is "Conclusion: The political consequences of the new audit role".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, could you tell us where that particular article was published?

The Chairman: It says "Canadian Public Administration, Volume 29, No. 1 (Spring, 1986), PP. 118-48." I believe it has already been distributed to all members of the committee.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. We should have it in our records, because someone may wish to refer to the article. I have two questions which are really related. Professor Sutherland, you seem to dismiss the notion of comprehensive auditing. One of your complaints about it is that it is poorly defined. Let us agree that it is poorly defined. Is that really a devastating criticism? Surely the fact that the Auditor General has a kind of loose hunting permit means that it has some value. It enables him to look at questions which might not be brought up in an ordinary audit. For example, let us take the two specific cases I mentioned earlier. Presumably the Auditor General, in conducting so-called comprehensive audit, would ask: Has the Department of Transport considered alternative methods, other than the ferries, for providing the service between Prince Edward Island

[Traduction]

Dans le système canadien, je crois que les rapports concernant les sociétés d'État sont remis au conseil d'administration de la société, car le Comité des comptes publics n'a pas le pouvoir de les examiner.

Dans un exposé qu'il a présenté en 1982 à la Commission Lefebvre, M. MacDonnell a laissé entendre que les vérifications intégrées devraient être remises aux comités permanents plutôt qu'au CCP, et que ce dernier devrait ne s'occuper que des comptes publics. Ce n'est pas une mauvaise idée. Dans le même témoignage, il a ajouté que la responsabilité ministérielle n'était plus possible ou à-propos et que les fonctionnaires, des personnes précises, devraient être tenus responsables de leurs actes.

En résumé, je pense qu'il a résolu un problème et en a clairement formulé un autre, c'est-à-dire que tout ce qui compte aux yeux d'un vérificateur, ce sont les questions administratives; et, bien entendu, ce qui compte réellement, c'est le contrôle politique de l'administration—beaucoup plus que les règles, les procédures et les systèmes de contrôle.

On constate que le vérificateur général a l'idée arrêtée que les vérificateurs devraient examiner les conseils, pour tenir les fonctionnaires responsables. Je pense que la responsabilité ministérielle est peut-être une idée ancienne, mais elle est très importante, et le vérificateur ne devrait pas la rejeter, ou simplement l'écarter.

La conversation qui a porté plus tôt sur le résultat final était intéressante. Le résultat final ne peut être une entité vérifiée. Au sein du gouvernement, les vérificateurs ne peuvent trouver un résultat final, et ils ne le pourront jamais, car il reste dans le domaine politique.

Le président: Professeur Sutherland, je voudrais indiquer pour le compte rendu que vous avez publié une étude intitulée: *The politics of audit*: the federal Office of the Auditor General in comparative perspective. La dernière rubrique s'intitule: *Conclusion: The political consequences of the new audit role*.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, pourriez-vous nous dire dans quelle revue cet article a été publié?

Le président: Il s'agit de: *Canadian Public Administration*, Volume 29, n° 1 (Printemps 1986), pp. 118-48. Je crois qu'il a déjà été remis à tous les membres du Comité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Nous devrions l'avoir dans nos dossiers, car un sénateur voudra peut-être faire référence à cet article. J'ai deux questions à poser qui sont liées entre elles. Professeur Sutherland, vous semblez écarter la notion de vérification intégrée. Vous vous plaigniez entre autres qu'elle est mal définie. Je vous le concède. Est-ce réellement une critique désastreuse? Certes, le fait que le vérificateur général a un mandat assez large signifie que ce mandat a une certaine importance. Il lui permet d'examiner des questions qui ne seraient peut-être pas soulevées au cours d'une vérification ordinaire. Par exemple, prenons les deux cas précis que j'ai mentionnés plus tôt. Présument, en menant la vérification intégrée, le vérificateur général demanderait ceci: Le ministère des Transports a-t-il envisagé des méthodes de rechange, autres que les traversiers,

[Text]

and the mainland? That is the question which does not get into numbers, of the money that has been spent; but it does raise a question, which otherwise might not be raised, as to whether or not they were going about that in the right way.

Similarly, with regard to the special Grains Program, surely the right to go ahead with a comprehensive audit would enable the Auditor General to ask a set of questions such as whether or not, in the context, this is a program which may work in the short run—if the aim is to keep farmers on the land—but which four or five years and several billion dollars down the road will prove to have been in vain. Surely those are questions which someone should be asking, and perhaps the fact that the Auditor General is around will prompt someone to ask those questions. I wonder if you are not giving up something in the name of precision. I will leave it at that, Mr. Chairman.

Professor Sutherland: I think it is an important question as to whether or not the vagueness of the definition means that the thing should not be done. I would not say that the thing should not be done, but I do not think it really belongs in the audit arena because wherever the audit or the report is going to be strongly judgmental, I think the fact that it comes from an audit organization makes it look to the public and to the casual observer that that is the very last word.

Also people associate the auditor with questions of honesty and dishonesty, and so even a report that is judgmental, and which is seen to be judgmental, comes out somehow as being quite devastating for the side that is on the other side from the auditors.

I think you are absolutely right that these questions have to be asked. I think that where they belong is in the standing committees of Parliament, because, in a sense, you have to leave some good stuff for members of Parliament to do. I think they should be following up and developing positions and fitting those kinds of important questions into a political framework so that they offer something different the next time.

I see comprehensive audit as an attempt almost to bureaucratize the political system to make sure that the good questions come up regularly, because you cannot trust the ordinary people who are elected to really be wide awake and alert and see the importance of the bridge versus the ferry all the time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That brings me to my second question. I noticed in your presentation that you concentrated on the Public Accounts Committee. One might have thought, from hearing your presentation in isolation, that that was the only committee over there. Now you tell us that you think much of the work that the Auditor General is attempting to do really ought to be done by those special and standing committees. In other words, the reforms of 1968 ought to have been taken seriously.

Professor Sutherland: Yes.

[Traduction]

pour assurer le service de liaison entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent? C'est la question où l'on ne parle pas de l'argent qui a été dépensé; mais cela soulève une autre question, qui n'aurait peut-être pas été soulevée autrement, soit de savoir si on procédait de la bonne façon.

En outre, en ce qui concerne le Programme spécial pour les grains, le droit de procéder à une vérification intégrée permettrait certes au vérificateur général de poser un ensemble de questions, par exemple, pour savoir si c'est un programme qui pourrait être efficace à court terme—si l'objectif consiste à permettre aux agriculteurs de garder leurs terres—mais qui, dans quatre ou cinq ans et après des dépenses de plusieurs milliards de dollars, se révélerait inutile. Ce sont les questions qu'il faudrait poser, et comme il existe un vérificateur général, quelqu'un sera peut-être incité à poser ces questions. Je me demande si vous ne laissez pas tomber quelque chose par souci de précision. J'ai terminé, monsieur le président.

Le professeur Sutherland: La définition étant vague, je pense qu'il est important de savoir si la vérification d'optimisation des ressources devrait avoir lieu ou non. Je ne dis pas qu'elle ne devrait pas avoir lieu, mais je ne pense pas qu'elle a un rapport avec le domaine de la vérification, car chaque fois que la vérification ou que le rapport portera un jugement sérieux, du fait qu'il provient d'un organisme de vérification, le public et l'observateur ordinaire peuvent penser qu'il s'agit d'une décision finale.

En outre, les gens associent le vérificateur à des questions d'honnêteté et de malhonnêteté, de sorte que même un rapport qui porte un jugement est très désastreux pour l'organisme vérifié.

Je pense que vous avez absolument raison de dire que ces questions devraient être posées. Elles doivent l'être devant les comités permanents du Parlement car, en un sens, il faut que les députés aient de bonnes questions à examiner. Je pense qu'ils devraient adopter des positions et adapter ces questions importantes à un cadre politique de façon à présenter un différent point de vue la prochaine fois.

Je considère la vérification intégrée comme une tentative pour pratiquement bureaucratiser le système politique afin de veiller à ce que les bonnes questions soient posées régulièrement, parce qu'on ne peut être confiants que les gens ordinaires qui seront élus seront réellement alertes et verront toujours l'importance d'opter pour un pont plutôt qu'un traversier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela m'amène à ma deuxième question. J'ai remarqué que, dans votre exposé, vous parliez surtout du comité des comptes publics. On aurait pu penser, en entendant votre exposé dans une autre tribune, qu'il n'existait que ce comité. Maintenant, vous nous dites qu'à votre avis la majeure partie du travail que le vérificateur général tente de faire devrait être accompli par ces comités spéciaux et permanents. Autrement dit, les réformes de 1968 auraient dû être prises au sérieux.

Le professeur Sutherland: C'est exact.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is agreed that that is true, but how realistic was it? Let us take, again, the crossing to the island as a specific example.

How likely is a politician to start advocating the abolition of the ferry services? There are jobs involved, both on the ships and on the shores, and jobs involved in the shipyards. Surely there is a small "c" conservatism in politicians, regardless of their political parties, and that they are not very likely to want to disrupt existing arrangements unless the alternative is one which, in political terms—which may very often mean jobs—is highly attractive.

I just wonder if that kind of comparison of the two or more different ways of performing that service would ever be undertaken by politicians in the special and standing committees.

Professor Sutherland: I do not know. I think, in a nutshell, that is the burden of democracy.

I want to say, before I forget, that I did not mean to create the impression that the Public Accounts Committee is the only committee important in this. I think of the Public Accounts Committee as being the Audit Committee of Parliament and having traditionally and legally the responsibility and role that, in my mind, has gone too much into the bureaucracy of the Auditor General. I see them as being at the heart of the relationship with the Auditor General.

What you say about politicians cutting programs is true. As Walter Bagehot said, politicians are spenders and not savers, and the great urge is always to spend, spend, spend, and to do something for the constituency.

I think all this value for money stuff was started in a way with the thinking that the auditors could swallow that bitter pill for the political system, that they could find a way to balance expenditures with revenues by pushing on each item—on the value for money of each item. I think that equation has to be worked out in the political system because responsible government—and I do not need to lecture you on this, because I have learned a great deal about this from your books—is at the heart of the whole thing, in that politicians have to say "We can give you only so many bridges and ferries and services because the tax pot is not big enough, otherwise we will have to tax you more", and politicians have to take responsibility individually and in government for those sorts of decisions.

Senator Atkins: Mr. Chairman, I find myself somewhat sympathetic to Professor Sutherland's comments for a number of reasons. I do not pretend to know much about auditing or accounting, but I ran a business for a while and I have had the experience of auditors examining my business on the basis of the relationship the business had with a government department.

I agree with you that the Auditor General's mandate should be more defined. My problem is with the people who are asking the questions. I do not think they know very much, in many cases, and that they are being educated in the process so they can ask the right questions.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On convient que c'est vrai, mais était-ce réaliste? Prenons encore à titre d'exemple précis le moyen de transport vers l'île.

Y a-t-il des chances qu'un politicien commence à préconiser la suppression de services d'un traversier? Ils permettent de créer des emplois, tant sur les bateaux que sur les rives et dans les chantiers navals. Certes, les politiciens sont conservateurs, peu importe leur allégeance politique, et ils ne voudront certainement pas bouleverser les arrangements actuels, à moins que la solution de rechange soit très intéressante en termes politiques—ce qui veut très souvent dire qu'elle permet de créer des emplois.

Je me demande si des politiciens au sein des comités spéciaux et permanents feraient ce genre de comparaison entre les différents moyens d'assurer ce service.

Le professeur Sutherland: Je l'ignore. Je pense qu'il s'agit là du prix à payer pour vivre dans une démocratie.

Je veux dire avant d'oublier que je ne voulais pas donner l'impression que le Comité des comptes publics est le seul comité important à cet égard. Je perçois ce comité comme le comité de vérification du Parlement et je crois que ses responsabilités traditionnelles et légales sont passées dans la bureaucratie du vérificateur général. Je le considère comme étant au cœur des relations avec le vérificateur général.

Vous avez raison de dire que les politiciens suppriment des programmes. Comme Walter Bagehot l'a dit, les politiciens préfèrent dépenser qu'économiser, ils sont toujours incités à dépenser et à faire des choses pour leur circonscription.

Je pense qu'on a commencé toute cette affaire d'optimisation des ressources en pensant que les vérificateurs pourraient avaler cette pilule amère pour le système politique, qu'ils pourraient trouver un moyen d'équilibrer les dépenses et les recettes en évaluant l'optimisation de chaque ressource. Je pense qu'il faut établir cette équation dans le système politique, car ce gouvernement responsable—et je n'ai pas besoin de vous sermonner là-dessus, car j'en ai appris beaucoup à ce sujet dans vos livres—est au cœur de tout cela, en ce sens que les politiciens doivent dire: «Nous ne pouvons pas vous donner plus de ponts, de traversiers et de services que nous le permettent les fonds publics; autrement, nous devons vous faire payer davantage d'impôt». Les politiciens doivent, individuellement et collectivement, assumer la responsabilité de ce type de décision.

Le sénateur Atkins: Monsieur le président, je suis d'accord avec le professeur Sutherland pour une foule de raisons. Je ne prétends pas être très versé en vérification ou en comptabilité, mais j'ai dirigé une entreprise pendant un certain temps et j'ai constaté que le vérificateur examinait mon entreprise sous l'angle de ses rapports avec un ministère du gouvernement.

Comme vous, je pense que le mandat du vérificateur général devrait être plus précis. Ce qui me préoccupe, toutefois, ce sont les personnes qui posent les questions. Je ne pense pas qu'elles connaissent très bien le domaine et, dans de nombreux cas, qu'elles possèdent une information suffisante pour poser les bonnes questions.

[Text]

I do not know what you think about that comment, but it seems to me that you are on the right track when you say that the Public Accounts Committee and the standing and special committees should play a part. I agree with that. I think they should play a greater role because I think ministers and departments should feel the pressure of an appearance before the Public Accounts Committee. That is where they should defend their positions in terms of public policy and the process of managing certain programs that are initiated by government.

I have to tell you that when it comes to measurement of performance or value for money, as a politician I really get concerned with people who are really questioning what value we are getting, and I do not think one runs government like a business. I am not sure that the judgment is based on the bottom line.

Professor Sutherland: I have quite a number of acquaintances who work in the office of the Auditor General and I have a great deal of respect for the professionalism of that body, because I cannot believe that a body that was truly astute could keep the government in such a mess so continuously. That applies also to strategic political concerns such as the Petrofina court case.

I think your concern about what sorts of questions are asked is a very good one, and I think it comes from the nature of the comprehensive audit or the broad-scope audit itself.

I remember someone who was working in government saying to me that what happens, typically, is that they send in somebody who is on contract, who has the qualifications, and everything, but who does not really know a lot about the business in question; and the job of the senior public servant is to educate that investigator in the questions that he or she, as a manager, feels most comfortable about.

First you have to indicate the person and then you have to tell him what you are worried about. You then have to turn your back and let him beat you with the stick you have just given him. I think it is the methodology that is at fault—I fall into calling it a methodology; I think the problem is that there is no methodology.

Senator Atkins: I agree with you. One of the problems which I think has to be considered is the fear of what the Auditor General then publishes. If he is not correct in his assumption, that could be hurtful not only to people in departments but to whomever he is addressing. I agree with your point that the public accounts committee and the standing committee should take their responsibilities more to heart.

Professor Sutherland: Perhaps there should be some sort of audit commission. As to the observation that this practice could be hurtful, the Auditor General's office will tell you that those reports are really negotiated word by word in a challenge process undertaken with the subject of the audit. I think that is probably a good process for objective financial matters, but for judgmental matters it really becomes a contest over what you will allow to be said about yourself. It becomes a negotiated report, in a sense. I do not think that is quite fair.

[Traduction]

Je ne sais pas ce que vous pensez de ce que je viens de dire, mais vous me semblez voir juste lorsque vous dites que le Comité des comptes publics et le Comité permanent, ainsi que les comités spéciaux, devraient jouer un rôle plus important. Je suis tout à fait d'accord. Je pense que les ministères qui comparaissent devant le Comité des comptes publics devraient s'en inquiéter davantage et être tenus de défendre leur position en ce qui concerne la politique du gouvernement et leur gestion de certains programmes lancés par le gouvernement.

En ce qui concerne la mesure du rendement et l'optimisation des ressources, j'avoue que je m'inquiète, en tant que politicien, de la pertinence des questions posées et je ne pense pas qu'il convient de gérer le gouvernement comme une entreprise. Je ne pense pas qu'on puisse porter un jugement en se fondant sur le seul résultat net.

Le professeur Sutherland: Je connais un bon nombre de personnes qui travaillent au Bureau du Vérificateur général et j'ai le plus grand respect pour le professionnalisme de cet organisme; en effet, je n'aurais pas pensé qu'un organisme si peu ingénieux aurait pu tenir le gouvernement constamment en échec, notamment en ce qui concerne les questions stratégiques de politique comme l'affaire Petrofina.

Je pense que vous avez raison de vous inquiéter de la pertinence des questions posées; à mon avis, le problème est dû à la nature même de la vérification intégrée ou à la portée très vaste de la vérification elle-même.

Un fonctionnaire m'a déjà décrit la situation de la façon suivante: on engage à contrat une personne compétente, mais qui ne connaît pas très bien le domaine en question, et la tâche du haut fonctionnaire consiste à informer cet enquêteur des questions au sujet desquelles lui ou elle, en tant que gestionnaire, se sent le plus à l'aise.

Tout d'abord, il faut que le haut fonctionnaire fasse part à cet enquêteur de ce qui l'inquiète et, par la suite, qu'il accepte de se faire coincer au moyen des arguments qu'il vient tout juste de lui donner. À mon avis, c'est la méthodologie que est fautive; en fait, je ne devrais pas parler d'une méthodologie parce que la cause du problème est justement qu'il n'y en a pas.

Le sénateur Atkins: Je suis d'accord avec vous. L'un des problèmes dont il faut tenir compte est la crainte qu'inspire le rapport que publiera le Vérificateur général. S'il n'a pas vu juste, ses observations pourraient être préjudiciables non seulement aux responsables des ministères, mais également à ceux auxquels elles s'adressent. J'estime comme vous que le Comité des comptes publics et le Comité permanent devrait prendre plus à cœur leurs responsabilités.

Le professeur Sutherland: Peut-être devrait-il exister une commission quelconque de la vérification. En ce qui concerne l'aspect préjudiciable de cette méthode, le Bureau du vérificateur général vous dira que ces rapports sont négociés mot pour mot avec l'entité vérifiée. C'est probablement un bon processus pour ce qui est des questions financières de nature objective mais lorsqu'il s'agit de porter un jugement, cette façon de procéder pourrait donner lieu à une lutte serrée sur ce que vous autorisez qu'on dise à votre sujet. Cela devient, d'une certaine

[Text]

Senator Atkins: I agree with you on that point, too.

Senator Haidasz: I have not had time to peruse this article of Professor Sutherland. I have a question about the effectiveness of the decision of the Auditor General to go to the Federal Court of Canada to obtain documents on the Petrofina deal. Should he not have gone to Parliament rather than the court? Perhaps in that way he could have avoided spending \$500,000 on lawyers and not ending up with much.

Professor Sutherland: I agree with that. The Auditor General's lawyer in court scorned the suggestion that the AG could have taken a request for information to Parliament. It was scorned on the ground that everyone knows the government has a majority in the house; therefore, everyone knows that the government would simply vote down the request for information, and therefore, it would be a futile attempt and would have been somewhat undignified to have pursued that course.

I found that view shocking and cynical because Parliament is the highest court, in many senses. It is a shame not to try, at least, to cultivate public opinion through the medium of Parliament rather than to sidestep Parliament.

Senator Haidasz: Have you analyzed the usefulness of the annual reports that we get from departments? Are they worth the money spent on them?

Professor Sutherland: I tend not to use those annual reports to any great extent because they are not comparable one to another. A lot of energy has been put into the Part IIIs of the Estimates as substitutes for the annual reports. When I do any research on government organizations and budgets, I use the Estimates and the Part IIIs as much as I can rather than the annual reports. At some point, someone will have to look at whether a duplication exists there.

That being said, I do not think that the Part IIIs are as useful as they could be because they summarize information at far too high a level, for my purposes at least. I find that I cannot make the broad across-government comparisons that I could make before the new Estimates came into being.

The Chairman: Would you suggest that Part III should be more explanatory? You have said that you would prefer referring to Part III rather than to the report of the Auditor General, for instance, if you wanted some information. If that is the tendency of most people, perhaps we should examine this question and make sure that the Part IIIs have enough information in them for people who want to know what is going on.

Professor Sutherland: I agree with you that the Part IIIs are important to look at. I do not hold out much hope for improving them because everyone begs questions of space, and so on. I wish that the government had kept its reporting standard with the past regarding the main body of the Estimates. A number of major changes have been made, supposedly for pur-

[Traduction]

manière, un rapport négocié, et je ne pense pas que ce soit très honnête.

Le sénateur Atkins: Je suis d'accord avec vous sur ce point également.

Le sénateur Haidasz: Je n'ai pas eu le temps de lire attentivement cet article du professeur Sutherland. J'aimerais lui demander ce qu'elle pense de la décision prise par le Vérificateur général de s'adresser à la Cour fédérale du Canada pour obtenir des documents dans l'affaire Pétrofina. N'aurait-il pas été préférable qu'il s'adresse au Parlement plutôt qu'au tribunal? Ainsi, il aurait peut-être pu éviter des dépenses de 500 000 dollars en frais d'avocats pour n'obtenir que très peu.

Le professeur Sutherland: C'est également mon avis. L'avocat du Vérificateur général n'a pas relevé, devant le tribunal, l'allusion au fait que le Vérificateur général aurait pu demander ces renseignements au Parlement. Il ne l'a pas fait sous prétexte que tout le monde sait que le gouvernement détient la majorité à la Chambre et que, par conséquent, il lui aurait refusé ces renseignements, qu'il aurait été futile de le faire et, qu'en procédant ainsi, il aurait manqué de dignité.

J'estime que cette façon de penser est cynique et insultante parce que le Parlement est, sous de nombreux rapports, le plus haut tribunal. Il est dommage qu'on n'ait pas essayé, au moins, de sensibiliser l'opinion publique en s'adressant au Parlement plutôt qu'en le contournant.

Le sénateur Haidasz: Avez-vous analysé l'utilité des rapports annuels que nous fournissons les ministères? En avons-nous pour notre argent?

Le professeur Sutherland: Je n'utilise pas beaucoup ces rapports annuels parce qu'il est impossible de les comparer. On a fait beaucoup d'efforts pour que la partie III du Budget principal puisse remplacer les rapports annuels. Lorsque j'effectue des recherches sur les organismes gouvernementaux et leurs budgets, j'utilise de préférence le Budget principal et la partie III plutôt que les rapports annuels. Il faudra que quelqu'un, un jour, détermine s'il n'y a pas chevauchement.

Cela étant dit, je ne pense pas que la partie III est aussi utile qu'elle pourrait être parce que les renseignements qu'elle contient sont beaucoup trop résumés, du moins pour l'usage que j'en fais. Je ne peux faire de vastes comparaisons entre les ministères comme je le faisais avant que la présentation des budgets soit modifiée.

Le président: Insinuez-vous que la Partie III devrait contenir plus d'explications? Vous avez dit que vous préférez consulter la Partie III plutôt que le rapport du Vérificateur général, par exemple, pour obtenir des renseignements. Si c'est le cas pour la plupart des gens, peut-être devrions-nous étudier cette question et nous assurer que la partie III contient suffisamment de renseignements pour permettre à ceux qui le désirent de déterminer ce qui se passe réellement.

Le professeur Sutherland: J'estime comme vous qu'il est important d'examiner la Partie III. Toutefois, j'ai peu d'espoir qu'on puisse les améliorer parce que tous prétendent qu'il s'agit d'une question d'espace. J'aurais bien aimé que le gouvernement conservent ses anciennes normes pour le Budget principal des dépenses. À la suite des changements importants

[Text]

poses of clarification, and some organizations that were in for traditional reasons rather than legal reasons involving the relationship with the Crown have been cast aside. That has made it more difficult to deal with the Estimates on a comparative basis. I would certainly say that the Part IIIs are helpful to academics, however.

Senator Haidasz: Professor Sutherland, what do you think about an act of Parliament stating that the Auditor General has a right to access to cabinet documents for purposes of seeking information?

Professor Sutherland: I think that is the whole heart of the problem. I always come across as being on the government's side, right of Attila the Hun on this one; but I think the first thing to be said to correct that impression is that, although there are too many documents classified as cabinet documents, the decision to classify certain things as cabinet documents must rest with the government. Cabinet is a political body and it knows what it needs to have to maintain solidarity and political principles. Further, there is no information in those political documents that is really of traditional audit interest to the Attorney General. The OAG's interest in cabinet documents comes about through a wish to monitor the advice stream to cabinet to see whether cabinet made its decision based on adequate information. I think that is an important question. It must rest with Treasury Board and the agencies of government, and nobody, other than the Opposition and the people of Canada, through elections, is in the business of giving cabinet a report card.

Senator Haidasz: By "cabinet documents", do you mean the agenda of the cabinet meeting plus supporting documents and the notes that the Secretary to the Cabinet takes during the discussions?

Professor Sutherland: What constitutes cabinet documents? I think the agenda may sometimes be privileged information because cabinet may not want people to know what it has been discussing, who was there and when and what everybody was up to. I think that cabinet can decide which of its supporting documents are privileged and should be restrained within cabinet. Certainly cabinet's deliberations have to be cabinet's business. I do not think the Auditor General has a right to any entire set of information that he can decide to reveal when and how he wishes. He does not need it. I do not see the need. All the information available to the point that the matter goes to cabinet—anything that is in the control of the minister or anything that belongs to the minister and his department—can surely be seen by the Auditor General. But I do not see where there is a need to see cabinet documents.

Senator Cools: Mr. Chairman, I simply want to thank the witness for a splendid presentation and for her candour.

Professor Sutherland: I enjoyed being here. I enjoyed the chance of actually speaking directly to this point.

The committee adjourned.

[Traduction]

qui ont été apportés, soit disant pour apporter des éclaircissements, on a retiré du Budget certains organismes qui y figuraient par tradition plutôt que pour des raisons juridiques découlant de leurs rapports avec l'État. Il est donc devenu plus difficile d'établir des comparaisons à partir du Budget. Je dirais cependant que la Partie III est très utile pour les universitaires.

Le sénateur Haidasz: Professeur Sutherland, que diriez-vous d'une mesure législative qui donnerait au Vérificateur général l'accès aux documents du Cabinet en vue d'obtenir des renseignements?

Le professeur Sutherland: Je pense que c'est là le nœud du problème. Le semble toujours prendre la défense du gouvernement, ainsi, pour corriger cette impression je dirai d'abord que si un trop grand nombre de documents semblent classifiés comme des documents du Cabinet, c'est au gouvernement qu'il incombe de décider quels sont les documents qui doivent être ainsi classifiés. Le Cabinet est un organisme politique qui doit faire ce qui lui semble nécessaire au maintien de la solidarité et des principes politiques. De plus, ces documents politiques contiennent peu de renseignements qui, en matière de vérification, pourraient intéresser le Vérificateur général. Le Bureau du Vérificateur général s'intéresse aux documents du Cabinet parce qu'il veut, avant tout, s'assurer que les conseils fournis au Cabinet sont fondés sur des renseignements adéquats. Je pense que c'est en fait une question importante. Ces documents relèvent du conseil du Trésor et des agences du gouvernement et personne, outre l'opposition et la population du Canada, au moyen d'élections, n'est autorisé à porter un jugement sur le Cabinet.

Le sénateur Haidasz: Qu'entendez-vous par «documents du Cabinet», voulez-vous dire l'ordre du jour des réunions du Cabinet et les documents à l'appui; ainsi que les notes que prend le secrétaire du Cabinet pendant les discussions?

Le professeur Sutherland: Ce que sont les documents du Cabinet? Je pense que l'ordre du jour peut parfois contenir des renseignements confidentiels, parce que le Cabinet pourrait bien préférer que l'on ne sache pas de quoi il a discuté, qui étaient présents et quand, et qu'elle était la position de chacun. Je pense que le Cabinet est en droit de décider lesquels, parmi ses documents sont confidentiels, et lesquels ne devraient être distribués qu'aux membres du Cabinet. Les délibérations du Cabinet sont certainement son affaire. Je ne pense pas que le Vérificateur général ait droit d'avoir accès à un ensemble complet de renseignements qu'il aurait la possibilité de divulguer quand et comment cela lui plairait. À mon avis, il n'en a pas besoin. Tous les renseignements sur une question, jusqu'à ce que celle-ci soit soumise au Cabinet, c'est-à-dire tout ce qui relève d'un ministre et de son ministère, peut être examiné par le Vérificateur général. Mais je ne vois pas pourquoi il aurait besoin d'examiner les documents du Cabinet.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je voudrais tout simplement remercier le témoin pour son excellent exposé et pour sa franchise.

Le professeur Sutherland: Ce fut pour moi un plaisir, notamment de pouvoir aborder franchement cette question.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Comprehensive Auditing Foundation:

Mr. Gordon H. Cowperthwaite, Chairman;
Mr. J. P. Boisclair, Executive Director.

De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée:

M. Gordon H. Cowperthwaite, président;
M. J. P. Boisclair, directeur administratif.

From Carleton University:

Professor Sharon Sutherland, School of Public Administration.

De l'Université Carleton:

M^{me} Sharon Sutherland, École d'administration publique.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième, législature 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, February 3, 1988

Le mercredi 3 février 1988

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Eighth proceedings on:

Huitième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable W.M. Kelly, *Deputy Chairman*

and
The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(or Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(or Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc
Vice-président: L'honorable W.M. Kelly

et
Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(ou Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(ou Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988 with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages)

After debate, and —

The question being put on the motion, it was —
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat —

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 3, 1988
(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honorable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honorable Senators Leblanc (*Saurel*), Cools, Haidasz, Kelly, Marsden and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Office of the Auditor General of Canada

Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;

Mr. D.L. Meyers, Deputy Auditor General.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Dye made an opening statement following which he and Mr. Meyers responded to questions.

At 7:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 FÉVRIER 1988
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 00, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cools, Haidasz, Kelly, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Bureau du Vérificateur général du Canada

M. Kenneth M. Dye, vérificateur général;

M. D.L. Meyers, sous-vérificateur général.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le comité reprend l'étude du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

M. Dye fait une déclaration liminaire, puis M. Meyers et lui-même répondent aux questions.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 3, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6.00 p.m., to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is our eighth meeting under the order of reference instructing us to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year 1987-88. Before I introduce our witness, Mr. Kenneth Dye, the Auditor General of Canada, I would like to mention that reference was made to our committee in the Auditor General's observations on the financial statements of the government. That reference is to be found in Public Accounts, 1986-87, Volume I, page 3.10. I thought the best thing to do would be to read what he said regarding our committee. He stated:

In May of this year, the Senate Finance Committee heard testimony concerning whether the Government's accounts receivable should be included in the summary Statement of Assets and Liabilities. At present, accounts receivable are not included in this statement. Revenues are reported when cash is received (see Appendix 1, recommendation at paragraph 81; see also Appendix 2, item 7). As a consequence, amounts shown in the Government's summary statements can be affected significantly by factors that have nothing to do with economic activity during the reporting period. For example, delays at Revenue Canada in issuing refund cheques can inflate reported revenues. Similarly, as will happen next year, a change in the basis of remitting income taxes at source can significantly affect reported revenues and the resulting deficit.

In its Eleventh Report of May 28, 1987, the Senate Finance Committee stated that:

... it recognizes the difficulty raised by the witnesses in determining the value of a tax and non-tax receivable. Nevertheless it believes that in principle, all receivables should be accrued and be part of the audited financial statements of the Government of Canada."

The Committee recommended that I audit the memorandum records maintained by departments in order to determine the practicability of including accounts receivable in the Government's summary statements. This is being done. In addition, as mentioned earlier, a new note has been added to the Government's financial statements this

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 3 février 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance d'aujourd'hui est la huitième que nous consacrons à l'étude du Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'année financière 1987-1988, conformément à l'ordre de renvoi qui nous a été confié. Avant de vous présenter notre témoin, M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada, j'aimerais souligner qu'il est fait mention de notre Comité dans les observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement. Le passage en question se trouve aux pages 3.10 et 3.11 du Volume I des Comptes publics pour 1986-1987. Je pense que le plus simple serait de lire ce qui y est dit au sujet de notre Comité. Le paragraphe en question se lit comme suit:

En mai cette année, le Comité des finances du Sénat a entendu des témoignages à l'effet que les comptes débiteurs du gouvernement devraient être insérés dans le sommaire qu'est l'État de l'actif et du passif. Actuellement les comptes débiteurs ne font pas partie de cet état. Les recettes sont déclarées au moment de la réception des fonds (voir l'Annexe 1, la recommandation au paragraphe 81; voir aussi l'Annexe 2, la constatation 7). Par conséquent, les sommes qui apparaissent aux états financiers sommaires du gouvernement peuvent être affectés grandement par des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'activité économique de la période qui fait l'objet de rapports. Par exemple, des retards de Revenu Canada à tirer des chèques de remboursement peuvent gonfler les recettes déclarées. De même manière, ainsi que cela arrivera lors du prochain exercice, un changement à la méthode de faire parvenir l'impôt sur le revenu à la source peut influencer de façon importante sur les recettes déclarées et le déficit qui en résulte.

Dans son Onzième rapport en date du 28 mai 1987, le Comité sénatorial des finances souligne qu'il:

«... reconnaît, à l'instar de certains témoins, que l'évaluation des créances fiscales et non fiscales de l'État n'est pas chose simple. Il croit néanmoins qu'en principe, toutes les créances devraient être comptabilisées selon la méthode de comptabilité d'exercice et figurer aux états financiers vérifiés du gouvernement du Canada.»

Le Comité recommande que je vérifie les registres pour mémoire tenus par les ministères afin de déterminer s'il ne serait pas possible d'inclure les comptes débiteurs dans les états sommaires du gouvernement. Cela est déjà fait. En outre, comme je l'ai mentionné plus tôt, une nouvelle note a été ajoutée cette année aux états financiers du gouverne-

[Text]

year that discloses accounts receivable for non-tax revenues.

Honourable senators, I thought it would be interesting to have that on our own record because it is part of the work we have done. People may want to refer to what was said when we examined the possibility of including the accounts receivable in the financial statements of the government. Anyone reading this record will see that people are following on our recommendations, and we are very glad that you do, Mr. Dye.

At this point I ask Mr. Dye to proceed with the statement he wishes to present to us today.

Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada: Mr. Chairman, let me introduce to the members of the committee Mr. D. Larry Meyers, Deputy Auditor General of Canada, who is responsible, with another deputy, for our audit operations.

Honourable senators, I am delighted to have the opportunity to appear once again before your committee; and I am particularly pleased about your interest in comprehensive auditing, the methodology my office developed as a constructive and responsive approach to issues of accountability and value for money. I believe that these issues are at the root of parliamentary control of the public purse and, hence, accountability.

First, I will take a few moments to put comprehensive auditing into historical context and explain its development. Then I will talk about the status of comprehensive auditing. Finally, I will comment on future directions for comprehensive auditing and my office. And, after that, I would be pleased to answer your questions.

Throughout my comments I will stress the links between auditing and accountability. Legislative auditing exists to help legislators maintain control of the public purse. Control of the public purse relies on public officials fulfilling three responsibilities. These are prudent management of resource, compliance with the law and accountability. Legislative auditors here and in other countries have been concerned with these three responsibilities from very early times. The methods they use reflect the way that officials discharge their responsibilities. But they always seek to ensure that the legislature is informed about the way the executive approaches these three responsibilities. In short, legislative auditors are concerned about accountability.

The concept of accountability is the cornerstone of democratic systems of government. It is hard to define and it is harder still to assure. But I think accountability requires three things: First, accountability requires information about the capacity and performance of the individuals or organizations who are accountable. Second, accountability requires that those who receive the accounting have a capacity to act on the information they receive. Third, as a check and balance,

[Traduction]

ment pour faire état des comptes débiteurs pour les recettes non fiscales.

Honorables sénateurs, je pense qu'il serait intéressant de consigner cela au compte rendu puisque ce changement résulte de nos recommandations. D'aucuns voudront savoir ce qui s'est dit lorsque nous avons examiné la possibilité d'inclure les comptes débiteurs dans les états financiers du gouvernement. Or, quiconque prendra connaissance du compte rendu de nos délibérations saura que vous avez donné suite à nos recommandations; ce dont nous sommes très heureux, monsieur Dye.

Je demanderais maintenant à M. Dye de bien vouloir nous présenter l'exposé qu'il a préparé à notre intention aujourd'hui.

M. Kenneth M. Dye, vérificateur général du Canada: Monsieur le président, permettez-moi de présenter aux membres du Comité, M. D. Larry Meyers, sous-vérificateur général du Canada, qui partage la responsabilité de nos opérations de vérification avec un autre sous-vérificateur.

Honorables sénateurs, il me fait grand plaisir d'avoir de nouveau l'occasion de comparaître devant votre Comité. Je suis particulièrement heureux de constater que vous vous intéressez à la vérification intégrée, puisque c'est notre bureau qui a mis au point cette méthode pour aborder de façon constructive et réaliste la question de l'obligation de rendre compte et celle de l'optimisation des ressources. Je crois que ces questions constituent la pierre angulaire du contrôle exercé par le Parlement sur l'utilisation des deniers publics et, par conséquent, de l'obligation de rendre compte.

D'abord, j'aimerais prendre quelques minutes pour replacer la vérification intégrée dans son contexte historique et expliquer son évolution. Je vais ensuite parler de la situation de la vérification intégrée. Enfin, je vais dire quelques mots sur les orientations futures de la vérification intégrée et de notre bureau. Après cela, il me fera plaisir de répondre à vos questions.

Tout au long de mon exposé, je vais insister sur les liens existant entre la vérification et l'obligation de rendre compte. La vérification législative vise à aider les législateurs à exercer un contrôle sur l'utilisation des deniers publics. L'exercice de ce contrôle par les fonctionnaires de l'État est tributaire des trois critères suivants: gestion prudente des ressources, respect de la loi et obligation de rendre compte. L'importance accordée à ces trois critères par les vérificateurs législatifs d'ici et d'ailleurs ne date pas d'hier. Les méthodes que les fonctionnaires utilisent témoignent de la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. Ils se font cependant toujours un devoir d'informer l'assemblée législative de l'importance accordée par l'exécutif à ces trois critères. Bref, l'obligation de rendre compte fait partie des préoccupations des vérificateurs législatifs.

L'obligation de rendre compte est la notion qui tient lieu de pierre angulaire à tout régime démocratique. Elle est difficile à définir et encore plus difficile à appliquer. Essentiellement, elle suppose trois exigences. D'abord, elle nécessite l'obtention de renseignements sur la capacité et le rendement des personnes ou des organismes obligés de rendre compte. Ensuite, elle demande à ceux qui reçoivent les comptes rendus en question qu'ils soient capables de réagir à l'information reçue. Enfin, en

[Text]

accountability requires an independent examiner—the auditor—who can examine, investigate, verify or discover information and report to those who have the capacity to act.

Since 1878, Auditors General of Canada have considered that their duties to Parliament went beyond certifying the legality of expenditures and the arithmetic of public accounts. Where their work uncovered instances of waste, extravagance or non-productive payments, they considered it their duty to bring such matters to the attention of Parliament. But the issue of whether, or how, auditors should address value-for-money issues received more debate than consensus until the 1970s.

When my predecessor assumed office in 1973, he appointed an independent blue ribbon committee, in consultation with the Chairman and Vice-Chairman of the Public Accounts Committee, to review the role and responsibilities of the office. This committee, chaired by the late J.R.M. Wilson, senior partner of Clarkson Gordon and past president of the CICA, reviewed the evolution and practice of legislative auditing in Canada and elsewhere. Its 47 recommendations touched on all aspects of the role, responsibilities and operations of the Office of the Auditor General of Canada.

In 1977, Parliament passed the Auditor General Act, reflecting most of the Wilson committee recommendations and codifying in legislation practices that had evolved over the previous 100 years. The act specifically embodied in law the value-for-money element of the Auditor General's responsibilities, which had been established through practice.

“Value for money” is a convenient term that encompasses three related but distinct concepts. These concepts can be phrased as questions.

Economy: were the right quantity and quality of resources acquired at reasonable cost? Efficiency: were resources used commensurate with the goods or services produced? Effectiveness: were objectives met?

Compared with economy and efficiency, views on effectiveness depend much more on the beholder. In many cases, questions about the effectiveness of programs may be seen as striking to the very heart of the merits of government policy. Accordingly the act distinguishes the audit charge related to effectiveness from that relating to economy and efficiency. Section 7(2)(e) requires the Auditor General to report, where satisfactory, reasonable and appropriate procedures to report on the effectiveness of programs are not in place.

It is implicit in the act that government has the responsibility to measure and report on the effectiveness of its programs. This implicit responsibility was made explicit in 1980 when the Public Accounts Committee proposed and the government of the day accepted, that Parliament should be the ultimate recipient of such reports.

[Traduction]

dernier lieu, elle exige l'intervention d'un examinateur indépendant (le vérificateur) qui peut examiner, enquêter, vérifier ou recueillir de l'information pour en faire rapport à ceux qui ont le pouvoir d'intervenir.

Depuis 1878, les vérificateurs généraux du Canada considèrent que leur responsabilité vis-à-vis le Parlement dépasse la simple vérification de la légalité des dépenses et de l'exactitude mathématique des comptes publics. Lorsque leur travail les amène à découvrir des cas de gaspillage, d'extravagance ou d'utilisation improdutive des deniers publics, ils considèrent qu'il est de leur devoir d'en faire part au Parlement. Toutefois, la question de savoir s'il incombe ou non aux vérificateurs de se prononcer sur les questions relatives à l'optimisation des ressources a toujours été loin de faire l'unanimité avant les années 1970.

Lorsque mon prédécesseur est entré en fonction en 1973, il a formé un comité sélect indépendant, en consultation avec le président et le vice-président du Comité des comptes publics, pour examiner le rôle et les responsabilités du bureau. Ce comité, présidé par le regretté J.R.M. Wilson, principal associé de Clarkson Gordon et ex-président de l'ICCA, a examiné l'évolution et la pratique de la vérification législative au Canada et ailleurs. Ses 47 recommandations portent sur tous les aspects du rôle, des responsabilités et du fonctionnement du Bureau du vérificateur général du Canada.

En 1977, le Parlement a adopté la Loi sur le vérificateur général, dont les dispositions s'inspirent pour la plupart des recommandations du comité Wilson et officialisent les pratiques adoptées graduellement au cours des 100 dernières années. La loi reconnaît expressément l'élément relatif à l'optimisation des ressources comme faisant partie des responsabilités du vérificateur général, lesquelles se sont précisées au fur et à mesure.

L'expression «optimisation des ressources» est une désignation partique qui englobe trois notions distinctes mais connexes. Ces notions peuvent être formulées sous la forme de questions.

Économie: Les ressources sont-elles acquises en quantité et en qualité voulues moyennant un coût raisonnable? Efficience: Les ressources utilisées sont-elles proportionnelles aux biens ou aux services produits? Efficacité: Les objectifs sont-ils atteints?

Comparé à l'économie et à l'efficience, l'évaluation de l'efficacité est beaucoup plus subjective. Dans bien des cas, la question de l'efficacité des programmes se situe au cœur même du débat sur le bien-fondé de la politique gouvernementale. Par conséquent, la loi fait une distinction entre la tâche de vérification reliée à l'efficacité et celle reliée à l'économie et à l'efficience. L'alinéa 7(2)e exige du vérificateur général qu'il fasse rapport lorsque des procédures satisfaisantes, raisonnables et appropriées n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes.

Il est implicite dans la loi que le gouvernement a la responsabilité de mesurer l'efficacité de ses programmes et d'en faire rapport. Cette responsabilité implicite est devenue explicite en 1980, lorsque le gouvernement au pouvoir a souscrit à la proposition du Comité des comptes publics qui préconisait alors que le Parlement soit le destinataire ultime de ces rapports.

[Text]

Our role in relation to effectiveness, then, is twofold: to assess the reliability and completeness of the information produced by government, and to assess the adequacy of the way it is reported to Parliament. We do not, as a rule, generate information about the effectiveness of government programs—that is the job of government—nor do we judge the merits of government policy; that is the responsibility and prerogative of Parliament. But we do attempt to ensure that Parliament receives the information it needs to exercise its capacity to act.

The Auditor General Act requires the Auditor General to report any matter that he considers to be of significance or of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons. He gives the Auditor General the right and responsibility to conduct examinations that, in his professional judgment, are necessary to fulfil his responsibilities. By doing so, it provides appropriate flexibility and emphasizes the incumbent's independence, professionalism and judgment.

My predecessor took up the challenge of putting the act into practice in a constructive, professional and consistent fashion. To do so, he had to develop a methodology that would serve the interests of Parliament and reflect the state of accountability at the time. At that time the authors of numerous studies had agreed that there was, in the words of the Lambert Commission, "a grave weakening and, in some cases, an almost total breakdown in the chain of accountability..." in the Canadian government. The information then provided by government to Parliament was seriously deficient. By and large the federal government did not itself have meaningful information on the results of its programs, and little value was placed on providing to Parliament the information that was available.

Because accountability mechanisms were then so weak, and because there were no clear standards and conventions about what information to disclose, or on how to disclose it appropriately, it was not then possible, appropriate or sufficient for auditors to focus only on whether or not the government's report on the responsibility it assumed was correct or fair. Government would report only as well as its own management and information systems allowed it to do. But the structures and processes needed were not then well developed.

Comprehensive auditing was the term that my predecessor, the late J.J. Macdonnell, gave to the methodology he developed to implement the mandate and integrate value for money considerations with compliance with authority and financial statement auditing. Comprehensive audit reports on the soundness of key management and information systems, and on the appropriateness of accountability mechanisms, have become an important vehicle for informing Parliament about matters which it would otherwise not have known about. In March of 1979 the Public Accounts Committee formally endorsed the comprehensive audit approach and recognized that it coincided with the mandate given by Parliament.

[Traduction]

Notre rôle en ce qui a trait à l'efficacité comporte donc deux volets: évaluer la fiabilité et l'intégralité des renseignements émanant du gouvernement et évaluer la façon dont il en est fait rapport au Parlement. Nous ne nous prononçons pas, en principe, sur l'efficacité des programmes gouvernementaux—cette tâche incombe au gouvernement—pas plus que nous ne jugeons du bien fondé de la politique gouvernementale; c'est la responsabilité et la prérogative du Parlement. Nous faisons tout en notre pouvoir cependant pour faire en sorte que le Parlement reçoive les renseignements dont il a besoin pour exercer son pouvoir d'intervention.

La Loi sur le vérificateur général exige du vérificateur général qu'il fasse rapport sur toute question qui, en raison de son importance ou de sa nature, devrait, à son avis, être portée à l'attention de la Chambre des communes. Elle donne au vérificateur général le droit et la responsabilité de procéder aux examens qu'il juge nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. Ainsi, la loi donne au titulaire de ce poste la marge de manœuvre nécessaire tout en faisant appel à son autonomie, à son professionnalisme et à son jugement.

Mon prédécesseur a relevé le défi de mettre la loi en pratique d'une façon constructive, professionnelle et cohérente. Pour ce faire, il a mis au point une méthode qui, tout en servant les intérêts du Parlement, allait permettre de rendre compte de l'état de la situation en matière de compte rendu. À l'époque, les auteurs de nombreuses études reconnaissaient qu'il y avait, selon les termes utilisés par les membres de la Commission Lambert, «une grave lacune et, dans certains cas, un manque presque total de communication dans la chaîne hiérarchique...» au sein du gouvernement canadien. L'information alors transmise par le gouvernement au Parlement était extrêmement fragmentaire. En général, le gouvernement fédéral n'avait pas lui-même de renseignements précis sur les résultats de ses programmes et il était fait peu de cas de l'utilité de transmettre les renseignements disponibles au Parlement.

En l'absence de mécanismes de compte rendu satisfaisants ainsi que de normes et de conventions précises quant aux renseignements à divulguer ou à la façon de les divulguer, il n'était alors pas possible, indiqué ou suffisant pour les vérificateurs de se contenter de déterminer si le rapport du gouvernement sur l'exercice de ses responsabilités était correct ou juste. De même, le gouvernement ne pouvait faire rapport que dans la mesure où ses systèmes de gestion et d'information le lui permettaient. Or, l'infrastructure nécessaire n'était alors pas très élaborée.

La vérification intégrée est le nom que mon prédécesseur, le regretté J.J. Macdonnell, a donné à la méthode qu'il a mise au point pour s'acquitter de son mandat et intégrer les considérations relatives à l'optimisation des ressources à l'évaluation du respect de la loi et à la vérification des états financiers. Les rapports de vérification intégrée sur la solidité des principaux systèmes de gestion et d'information et sur le fonctionnement des mécanismes de compte rendu sont devenus des outils importants pour informer le Parlement de certaines réalités dont il ne pourrait autrement prendre connaissance. En mars 1979, le Comité des comptes publics a officiellement souscrit à l'idée de la vérification intégrée et a reconnu que son applica-

[Text]

Over the past decade my office has devoted approximately half its efforts to the value-for-money component of comprehensive auditing. It has developed and expanded the methodology for the comprehensive auditing of management information and control systems in a systematic, reliable, constructive and professional fashion.

To do this we focus on departmental and government-wide systems and practices that are important to achieving cost effectiveness and accountability in the systems of government, as well as on specific instances of waste or inefficiency. In this way we intend that our work assists our client—Parliament—to see the forest as well as the trees.

Judgment is the essence of auditing. Even financial statements, although they seem precise because they are expressed in dollars, are approximations based on estimates. The most important and difficult part of the auditor's job is not mathematics; it is to weigh the reasonableness of the estimates that management makes in preparing financial statements, and to express an opinion on them. Audit judgment is not random, however; it is based in criteria—generally accepted standards. In the case of financial statement auditing, such standards have been codified by CICA. One of the first tasks in value-for-money auditing was to develop acceptable criteria against which to apply audit judgment. Explicit criteria against which to apply judgment have been identified for each of our audits. In 1980 the Public Accounts Committee reviewed and formally endorsed the criteria that have provided the methodological basis for subsequent work and development.

The methodology derived from our many government-wide and departmental studies takes techniques from the fields of social sciences, management consulting and engineering, and merges them into the discipline of auditing. In order to apply those techniques appropriately, the skill base of the office has been broadened considerably. We now employ engineers, lawyers, sociologists and statisticians, as well as accountants, and we contract for other specialist skills as and when we need them; and, to assist in the exercise of judgment, each audit is supported by an advisory committee capable of providing high level advice on the issues that we identify and the positions we take.

The comprehensive auditing methodology that we have developed has gained wide support and increasing acceptance. In Canada five provinces have enacted legislation similar to that passed by Parliament for my office. The establishment and support of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation attests to continuing interest of the Canadian accounting and consulting professions in research in this area. The recent involvement of the Canadian Institute of Chartered Accountants demonstrates that the practice of comprehensive

[Traduction]

tion cadrerait avec le mandat dévolu au vérificateur général par le Parlement.

Au cours des dernières années, nous avons consacré environ la moitié de nos efforts à l'aspect «optimisation des ressources» de la vérification intégrée. Nous avons perfectionné la méthode de vérification intégrée pour pouvoir l'appliquer aux systèmes de contrôle et d'information de gestion de façon systématique, fiable, constructive et professionnelle.

Pour ce faire, nous nous sommes concentrés sur les systèmes et les pratiques appliqués à l'échelle des ministères et du gouvernement et qui ont une grande incidence sur la rentabilité et l'efficacité de l'appareil gouvernemental, de même que sur les cas précis de gaspillage ou d'inefficacité. Ainsi, nous espérons que notre travail aide notre client—en l'occurrence le Parlement—à voir non seulement les arbres mais aussi la forêt.

Le travail de vérification fait essentiellement appel au jugement. Même les états financiers, qui semblent précis parce qu'ils sont exprimés en dollars, sont des approximations faites à partir de prévisions. La partie la plus importante et la plus difficile du travail du vérificateur ne concerne en rien les mathématiques; elle consiste à évaluer si les prévisions faites par les administrateurs au moment de préparer les états financiers sont réalistes et à poser un jugement là-dessus. Le jugement du vérificateur ne tient cependant pas du hasard; il se fonde sur des critères—généralement des normes acceptées. Dans le cas de la vérification des états financiers, ces normes ont été codifiées par l'ICCA. L'un des premiers objectifs de la vérification d'optimisation consiste à établir des critères acceptables à partir desquels on puisse poser un jugement. Des critères semblables ont été explicitement définis pour chacune de nos vérifications. En 1980, le Comité des comptes publics a examiné et officiellement reconnu les critères à la base de notre méthode comme pouvant servir de modèles pour des mandats et des perfectionnements futurs.

La méthode mise au point dans le cadre de nos nombreuses études à l'échelle du gouvernement et des ministères s'inspire de techniques relevant du domaine des sciences sociales, de la consultation en gestion et du génie, mais nous les avons adaptées aux fonctions de vérification. Pour bien appliquer ces techniques, nous avons dû étendre considérablement le bassin de spécialistes du bureau. Nous comptons maintenant sur des ingénieurs, des avocats, des sociologues et des statisticiens, en plus de notre personnel de comptables, et nous avons aussi parfois recours aux services de spécialistes de l'extérieur, au besoin; de même, pour aider les vérificateurs à poser leur jugement, nous leur avons adjoint un comité consultatif ultra spécialisé capable de les conseiller sur les questions que nous relevons et sur les positions que nous prenons.

La méthode de vérification intégrée que nous avons mise au point a fait boule de neige. Au Canada, cinq provinces ont adopté des lois semblables à celles adoptées par le Parlement pour notre bureau. L'établissement et l'appui de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée confirme l'intérêt constant des milieux comptables et des spécialistes en consultation du Canada pour la recherche dans ce domaine. L'intérêt récent manifesté par l'Institut canadien des comptables agréés montre que l'application de la vérification intégrée est suffi-

[Text]

auditing is well enough developed and accepted to support and require standards that can be applied in all part of the public or not-for-profit sector. There are parallel developments overseas, and we receive a constant stream of senior representatives of other governments, requests for assistance, and staff exchanges.

It is not my intention to say that comprehensive auditing is perfect or that it is fully developed. Ten years is a very short time in the evolution of a professional discipline, and even shorter in the history of parliamentary accountability. We continue to evolve; so does the accountability relationship we support and our role in it.

In the decade since the act was passed there have been significant changes in the accountability and management structures and processes of government. Our audit reports and suggestions have pointed out opportunities for management to achieve improvements and savings—savings that exceed the budget of my office many-fold. Perhaps more importantly, comprehensive auditing has been a catalyst for many government-wide initiatives to improve accountability and control of the public purse. They were: establishing the Office of the Comptroller General; strengthening the internal audit function; establishing and maintaining the program evaluation function; revising the Estimates and introducing the Part IIIs; improving financial controls; and improving accountability and control legislation for crown corporations.

Recently the Society of Management Accountants of Canada has taken up the issue of increasing accountability expectations for managers by setting up the national Value-for-Money Management Committee which is studying how the management accountant can help senior management meet today's broader accountability expectations.

There is a long way to go before it would be safe to say that the malaise in accountability that Lambert diagnosed has been cured; but it would be unrealistic to ignore the real progress that has been made, or to ignore the role played by comprehensive auditing in bringing about a climate for change. In many ways the challenge facing comprehensive auditing today is how to respond constructively to the changes in the accountability structure and processes that comprehensive auditing has helped bring about. There is now in place a better management infrastructure and accountability process. With that in place, our focus increasingly is on results. We look to see that needed and reliable information about results is available to management and used to improve performance; and, where appropriate, we bring such information to Parliament's attention.

At the same time, we are committed to be more cost-effective, to move from the prototypes of the early years to the production audits of tomorrow, and to continue to act as a force

[Traduction]

samment répandue et acceptée pour justifier l'établissement de normes pouvant être appliquées à tous les secteurs de la fonction publique ou des organismes à but non lucratif. Le même engouement s'observe aussi dans d'autres pays et nous ne cessons de recevoir des demandes d'aide ou d'échanges de personnel de la part de hauts fonctionnaires travaillant pour le compte de gouvernements étrangers.

Loin de moi toutefois l'idée de prétendre que la vérification intégrée est parfaite ou qu'elle a atteint sa pleine maturité. Dix ans, c'est bien peu dans l'évolution d'une discipline professionnelle et encore moins dans l'histoire de la responsabilité devant le Parlement. Nous continuons à évoluer; de la même façon que se transforment les liens autour desquels s'organisent l'obligation de rendre compte et notre rôle à cet égard.

Depuis que la loi a été adoptée, il y a une dizaine d'années, l'infrastructure gouvernementale en matière de compte rendu et de gestion s'est considérablement transformée. Nos rapports de vérification et nos suggestions signalent aux gestionnaires où il convient d'apporter des améliorations et de réaliser des économies—dont le montant dépasse de beaucoup le budget de notre bureau. Ce qui est sans doute plus important encore, la vérification intégrée a été l'élément catalyseur à l'origine de bien des initiatives à l'échelle gouvernementale visant à améliorer le contrôle exercé sur l'utilisation des deniers publics et la façon dont il en est rendu compte. Il y a eu, par exemple, la création du Bureau du contrôleur général; le renforcement de la fonction de vérification interne, l'établissement et le maintien de la fonction d'évaluation de programmes; la révision de la présentation des budgets et l'introduction de la Partie III; l'amélioration des contrôles financiers; et la modification des textes de loi applicables aux sociétés d'État en matière de compte rendu et de contrôle.

Récemment, la Société des comptables en management du Canada s'est penchée sur la question des attentes accrues dont font l'objet les gestionnaires en matière de compte rendu en créant le Comité national de gestion d'optimisation des ressources, lequel étudie de quelle façon le comptable en gestion peut aider la haute direction à satisfaire aux attentes plus grandes d'aujourd'hui en matière de compte rendu.

Nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir avant de pouvoir dire que les lacunes relevées par la Commission Lambert en matière de compte rendu sont de l'histoire ancienne; mais il serait irréaliste de faire fi des progrès réels qui ont été faits ou de ne pas tenir compte du nouvel élan insufflé par la vérification intégrée. À bien des égards, le défi auquel fait face à vérification intégrée aujourd'hui consiste à trouver une façon de réagir positivement aux changements qu'elle a elle-même contribué à amorcer dans l'infrastructure de compte rendu. Maintenant qu'il existe une meilleure infrastructure de gestion de compte rendu, nous nous concentrons de plus en plus sur les résultats. Nous vérifions si les gestionnaires ont accès à suffisamment de renseignements fiables concernant les résultats et s'ils les utilisent pour améliorer le rendement; de même, nous communiquons, au besoin ces renseignements au Parlement.

Parallèlement, nous nous efforçons d'accroître notre rentabilité, de transformer les prototypes des premières années pour nous acheminer de plus en plus vers les vérifications de produc-

[Text]

for better accountability and management in a changing environment. As accountability is strengthened, and as Parliament receives better information and reliable assurances from government, continued evolution of our methodology will be possible. For example, the recent amendments to the Financial Administration Act in relation to crown corporations reflect the close linkages between management, accountability and audit. The act clearly establishes management and accountability frameworks, and relates the audit regime to them. Because it did so, it was able to mark a departure from past experience by calling for a positive opinion in the report of a comprehensive audit or special examination, as it is referred to in the act. Such a positive opinion requires auditors to apply judgment at the highest levels. Developing satisfactory special examinations will require renewed consideration of issues such as the appropriate scope of audit and its relation to the responsibilities of the client, materiality, audit criteria and the form of reporting. Our plans call for the exploration of a number of alternative approaches to the opportunity and the challenge presented by these provisions.

Another development, stimulated in part by the FAA amendments, is the recent study on reporting and auditing effectiveness. I strongly support the central thesis of this study. More extensive use of better management assertions, backed by auditing, will contribute greatly to improvements in public sector accountability. This thesis is fully consistent with section 7(2)(e) of my act, and one which, if acted upon, will help managers, auditors and governing bodies alike.

But I do not downplay the barriers that will have to be overcome. The technical challenges alone are significant for all of us. Legislators will have to express clearly their need for information and insist on better accountability if the energy needed to overcome these barriers and achieve real change is to be found. It may prove easier to implement in crown corporations, which can act unilaterally, than government as a whole, where consistency over time and across government are important considerations.

In conclusion, comprehensive auditing represents a professional approach—established in tradition and formally embodied in legislation—to meeting the needs and interests of parliamentarians for information about the management of public money, compliance with the law and the performance of the government. Although it is a young and evolving discipline, it has a proven track record and shows considerable promise. And it is a discipline that is meeting with considerable acceptance in Canada and abroad.

I believe that this acceptance reflects the government's need to demonstrate accountability and maintain the confidence of the Canadian public in its stewardship of public money. It also

[Traduction]

tion de demain, tout en continuant à servir de catalyseur à amélioration de la qualité des comptes rendus et de la gestion dans un contexte en pleine ébullition. Tant que la qualité des comptes rendus s'améliorera et que le Parlement recevra de meilleurs renseignements et des garanties fiables de la part du gouvernement, l'évolution de nos méthodes ne pourra que se poursuivre. Par exemple, les modifications récentes apportées à la Loi sur l'administration financière et touchant les sociétés de la Couronne reflètent les liens étroits existant entre la gestion financière, l'obligation de rendre compte et la vérification. La Loi fixe clairement les cadres de la gestion financière et de l'obligation de rendre compte et y rattache la vérification. Ainsi, elle a pu se démarquer de l'expérience passée en exigeant une opinion positive dans le rapport d'une vérification intégrée ou d'une vérification spéciale, comme il en est fait mention dans la loi. Une telle opinion positive exige des vérificateurs qu'ils agissent avec le plus grand discernement possible. Pour obtenir des vérifications spéciales satisfaisantes, il faudra réétudier des questions comme le champ de la vérification et son rapport avec les responsabilités du client, l'importance relative, les critères de vérification et la forme des rapports. Nos plans exigent l'exploration d'un certain nombre d'approches différentes de la possibilité et du défi qu'offrent ces dispositions.

Une autre réalité, entraînée en partie par les modifications à la Loi sur l'administration financière, c'est la récente étude sur l'efficacité de l'obligation de rendre compte et de la vérification. Je souscris fermement à la thèse centrale de cette étude. Un plus grand recours à de meilleures affirmations de gestion, appuyées par la vérification, contribuera grandement à améliorer l'obligation de rendre compte dans le secteur public. Cette thèse est tout à fait en accord avec les dispositions de l'alinéa 7(2) de la Loi sur l'administration financière et l'une de celles, si on la met en pratique, qui aidera les gestionnaires, les vérificateurs ainsi que les gouvernants.

Mais je ne minimise pas l'importance des obstacles que nous devons surmonter. Les défis techniques à eux seuls sont nombreux pour chacun de nous. Les législateurs devront exprimer clairement leurs besoins en information et insister sur une meilleure obligation de rendre compte, s'ils veulent trouver l'énergie dont ils auront besoin pour surmonter ces obstacles et changer vraiment les choses. Il est possible qu'elle soit plus facile à mettre en œuvre dans le cas des sociétés d'État, lesquelles peuvent agir unilatéralement, que dans l'ensemble du gouvernement où l'uniformité à la longue et au sein du gouvernement constituent des facteurs importants.

Pour terminer, la vérification intégrée est une méthode professionnelle—établie par la tradition et faisant l'objet d'une loi—qui permet de répondre aux besoins et aux intérêts des parlementaires en matière d'information sur la gestion des deniers publics, le respect de la loi et la performance du gouvernement. Même si cette discipline est jeune et évolutive, elle a fait ses preuves et est très prometteuse. En outre, c'est une discipline largement acceptée au Canada et à l'étranger.

Cette acceptation, à mon avis, traduit la nécessité pour le gouvernement de prouver sa responsabilité et de garder la confiance de la population canadienne en tant qu'intendant des

[Text]

reflects Parliament's need for information, commensurate with its capacity for action, to exact accountability. The forms of audit may vary, both with time and in relation to the quality of the accountability processes that exist. But the substance of legislative auditing will still be to ensure that Parliament is informed about value for money, compliance with the law and the correctness of financial accounts. The approaches we develop as comprehensive auditors will depend largely on the actions of government. Thank you.

Senator Kelly: Mr. Dye, that was an excellent presentation. However, you have left me kind of uneasy about where you are going. I know why the CICA is taking this direction; they are looking for more audit business. However, I am trying to figure out where you are going on this whole thing. I have reviewed paragraph 7(2)(e). I gather that that is the section that you consider gives you the mandate as far as value for money is concerned.

Mr. Dye: Yes, and section 5 of the requirement to examine as well as paragraph 7(2)(d).

Senator Kelly: That is, money that has been expended with due regard to economy or efficiency. Can you help me understand where you ultimately see yourself reaching in? For example, if, backed by this mandate, you were to examine a specific program such as student loans or unemployment insurance, you would look at the controls that are in place, the tests made by management and the extent to which they meet the objectives of those particular situations. You do not question the amount authorized at the time. You start with the amount that was authorized and determine what was done with it.

Mr. Dye: What we attempt to do is understand the policy and then audit the implementation of the policy. That is a broad generality, but that is our approach. If a law or budget is passed which says spend X amount on Y, we take that as a given.

Senator Kelly: Later on in your presentation you talk about the evolution of this process as leading you to make examinations at what you refer to as "the highest level." Will there come a time, or is it here, when the examination of value for money will lead you to examining the basis for the policy itself, to cabinet decisions, such as the purpose of Petro-Canada?

Mr. Dye: I do not think that under the existing mandate—and we try to stick to our mandate—that would be required.

Senator Kelly: I read this section of the Auditor General Act as a requirement that you satisfy yourself that procedures are in place for management to make judgments.

The Chairman: To what section are you referring?

Senator Kelly: I am referring to paragraph 7(2)(e). It reads in part:

—the Auditor General . . . shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that

[Traduction]

deniers publics. Il traduit également le besoin d'information du Parlement proportionnel à sa capacité d'action, pour exiger l'information comptable. La vérification peut revêtir diverses formes, tant à l'égard du délai que de la qualité des méthodes qui existent. Mais l'essentiel de la vérification législative consistera toujours à faire en sorte que le Parlement soit informé de l'optimisation des ressources, du respect de la loi et de l'exactitude des comptes. Les procédés que nous élaborons en tant que vérificateurs recouvrant à la vérification intégrée dépendront en grande partie des mesures que prendra le gouvernement. Je vous remercie.

Le sénateur Kelly: Monsieur Dye, vous nous avez présenté un excellent exposé. Toutefois, vous n'avez pas réussi à calmer mon inquiétude au sujet de l'avenir. Je sais pourquoi l'ICCA adopte cette orientation, elle cherche à augmenter ses vérifications. Toutefois, j'essaie de voir vers où vous vous dirigez. J'ai examiné l'alinéa 7(2)(e). Je crois comprendre qu'il s'agit de l'alinéa qui, selon vous, confère à votre Bureau son mandat à l'égard de l'optimisation des ressources.

M. Dye: Oui, et l'article 5 concernant l'exigence en matière d'examen ainsi que l'alinéa 7(2)(d).

Le sénateur Kelly: C'est-à-dire, les sommes d'argent qui ont été dépensées en égard à l'économie ou à l'efficacité. Pouvez-vous m'aider à comprendre où vous voulez finalement en venir? Par exemple, si vous deviez, dans le cadre de ce mandat, étudier un programme particulier, notamment des prêts aux étudiants ou l'assurance-chômage, vous étudieriez les contrôles en place, les critères appliqués par la gestion et le degré selon lequel ceux-ci atteignent les objectifs dans ces cas particuliers. Vous ne mettez pas en doute le montant qui a été autorisé. Vous commencez avec le montant qui a été autorisé et en déterminez l'utilisation qui en a été faite.

M. Dye: Ce que nous tentons de faire, c'est de comprendre la politique et d'en vérifier ensuite la mise en œuvre. C'est vaste, mais il s'agit de notre approche. Si une loi ou un budget est adopté et prévoit de consacrer un certain montant à l'égard de tels projets, nous prenons cela pour acquis.

Le sénateur Kelly: Plus loin dans votre exposé, vous parlez de l'évolution de ce processus comme vous menant à procéder à des examens à ce que vous avez qualifié de «niveau le plus élevé». Arrivera-t-il un jour, ou en sommes-nous là, où l'examen de l'optimisation des ressources vous conduira directement à celui du fondement de la politique elle-même, aux décisions du cabinet, l'utilité de Pétro Canada par exemple?

M. Dye: Je ne crois pas qu'en vertu du mandat actuel—et nous essayons de nous y conformer—cela serait nécessaire.

Le sénateur Kelly: Cet article de la Loi sur le vérificateur général signifie selon moi que vous devez obtenir la preuve que des procédures ont été établies pour que la gestion prenne des décisions avec discernement.

Le président: De quel article parlez-vous?

Le sénateur Kelly: Je me reporte à l'alinéa 7(2)(e) qui se lit en partie comme suit:

. . . le vérificateur général . . . signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la

[Text]

should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that

(e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs—

I read that as a test for making sure that management has in place procedures that will supply management with information that will lead the Auditor General to conclusions as to whether or not the program is a good one and whether or not we are getting value for our money.

Mr. Dye: I agree with your interpretation. We take the same point of view, and if such procedures are not in place, given the mandate provided to us in the act, we must report them—where there are absences of such processes that would assure effectiveness. The paragraph that you have zeroed in on is what we call “the effectiveness section.” As you can see, that section reflects some very deep thought at the time of establishing the mandate of our office as to just how far the office should go. They were concerned at the time about whether the auditor should get into policy. I think that this section is crafted in such a way that we are able to interpret that it would be inappropriate for us to engage in an audit of policy, but that we are expected to comment on the processes in terms of the implementation of the policy, particularly where those processes are absent and might reasonably be expected to be there. So I take the point of view that we do not audit program. I know that there are some who have the view that we might audit program. I am not aware—and we put great thought into this matter—of where we might have gone over the line, that, I know, is difficult to define. I can assure you that we have put much thought into avoiding auditing policy.

Senator Kelly: That is one area which I was concerned about, because I do not feel that auditing policy is the role of an auditor. However, to examine the extent to which management is equipped to provide itself with information needed to make a sound judgment on the wisdom, if you like, of an initiative, that probably makes sense and is very helpful.

Mr. Dye: Mr. Chairman, what we have done as a surrogate is we have examined the capacity of the audit community and the evaluation community to perform those evaluations, and we have reported on the quality of the process of evaluation, so that management indeed does know whether they are linking up objectives with results.

The Chairman: Senator Kelly, I will come back to you later. Senator Stewart, do you have a supplement?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, Mr. Chairman. Mr. Dye, you talk about ascertaining the presence and efficacy of evaluative procedures. However, how can you appraise the efficacy of evaluative procedures without yourself doing an evaluation of them? Do you follow me?

Mr. Dye: Yes, I follow you.

[Traduction]

Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes...

Je crois comprendre qu'il s'agit d'un critère visant à faire en sorte que la direction dispose de procédures qui fourniront à la gestion l'information qui permettra au vérificateur général de déterminer si le programme doit être maintenu ou s'il répond aux critères d'optimisation des ressources.

M. Dye: Je souscris à votre interprétation. Nous partageons votre point de vue et si de telles procédures n'ont pas été établies, compte tenu du mandat que nous confère la loi, nous devons signaler l'absence de ces procédures qui assureraient l'efficacité. Le paragraphe auquel vous permet d'allusion est ce que nous appelons «l'article de l'efficacité.» Comme vous pouvez le constater, cet article est le fruit d'une réflexion très profonde au moment de la définition du mandat de notre Bureau quant aux limites qu'on lui fixerait. On s'était demandé à l'époque si le vérificateur devrait examiner la politique. Je crois que le libellé de cet article nous permet de conclure qu'il ne serait pas convenable que nous procédions à la vérification de la politique. On s'attend toutefois à ce que nous fassions des observations sur les procédures qui ont été établies pour la mise en œuvre de la politique, surtout lorsque ces dernières n'existent pas et qu'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient en place. Ainsi, selon moi, nous ne vérifions pas le programme. Je sais que certains prétendent que nous devrions pouvoir le faire. Je ne vois pas—et nous y avons beaucoup réfléchi—où nous pourrions avoir dépassé la limite laquelle, je sais, est difficile à fixer. Je puis vous assurer que nous avons beaucoup réfléchi sur la façon d'éviter d'examiner le programme.

Le sénateur Kelly: C'est un des domaines qui m'inquiétait étant donné que je ne crois pas qu'il soit du ressort d'un vérificateur de vérifier le programme. Toutefois, pour étudier les moyens mis à la disposition de la gestion pour obtenir l'information dont elle a besoin pour décider de la perspicacité, si vous voulez, d'une initiative, cet article est probablement sensé et très utile.

M. Dye: Monsieur le président, ce que nous avons fait à la place, c'est que nous avons étudié la capacité des vérificateurs et des évaluateurs de procéder à ces évaluations et nous avons fait rapport sur la qualité du processus d'évaluation de sorte que la gestion sache en fait si elle établit bien la liaison entre les objectifs et les résultats.

Le président: Sénateur Kelly, je reviendrai à vous par la suite. Sénateur Stewart, avez-vous une question supplémentaire?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, monsieur le président. M. Dye, vous parlez de déterminer si des procédures ont été établies et si elles sont efficaces. Toutefois, comment pouvez-vous déterminer l'efficacité des procédures d'évaluation sans procéder vous-même à une évaluation? Me suivez-vous?

M. Dye: Oui, je vous suis.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you will have to do a substantive evaluation in order to know whether their procedures, dealing with the same substance, are efficacious.

Mr. Dye: Mr. Chairman, we have done an audit of the process of evaluation, and reported to Parliament on that process. We also make regular reviews of evaluations in our work, where they exist. I do not think we concern ourselves with the policy determination. We are concerned with the process of the evaluators' approach and the process examination and the execution of that process, but not with the examiner's ultimate opinion. However, we would look to see that the opinion is, indeed, based on a process which has some legitimacy in academia; in other words, that the process is quite academic. There is a school of thought—in fact, it is almost a science that has developed now in process evaluation—wherein we would look to see that their standards are being met and that their processes are being followed.

However, I do not think we would comment on the policy itself—nor do I think we would have to, in order to make an audit of someone's process.

The Chairman: Senator Cools?

Senator Cools: Thank you. The witness keeps referring to "legislative auditing". I wonder if he can tell us just what "legislative auditing" is.

Mr. Dye: Mr. Chairman, legislative auditing is close to what it sounds like; it is auditing for a parliament, or for a legislature. Traditionally it was very "compliance with authority" oriented, and you will see that particularly in the European models. It was also associated with financial statement opinions.

Now, with the additional mandate presented to my office in 1977, a third element was brought in of "value for money" auditing. So legislative auditing in today's context in the federal domain in Canada and in five provinces is a three-pronged affair of financial statement auditing, compliance with authority auditing and value-for-money auditing. That is what I would define as "legislative auditing".

Senator Cools: It is my understanding that the Office of the Auditor General and the Auditor General himself are both servants of Parliament. Is my understanding correct?

Mr. Dye: That is my understanding. I think there is a term used "Officer of Parliament" or "Officer of the House of Commons". That may also be another way of saying the same thing. However, our office views itself as a servant of Parliament.

Senator Cools: Very well. I wonder if the witness could then tell us why it is that twice in his presentation he refers to Parliament as "clients". Unless my perception of history is different, and unless my perception of reality is totally erroneous, I have never known of a servant whose master was his client.

Mr. Dye: My view of being a servant is to serve my master. I serve by reporting, after making examination. My form of ser-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, vous devrez procéder à une évaluation exhaustive pour déterminer si leurs procédures, à l'égard du même programme, sont efficaces.

M. Dye: Monsieur le président, nous avons vérifié le processus d'évaluation et en avons fait rapport au Parlement. Nous examinons également à intervalles réguliers les évaluations dans le cadre de notre travail, lorsqu'elles existent. Je ne crois pas que nous nous préoccupons de la détermination de la politique. Ce qui nous intéresse, c'est l'approche des évaluateurs, l'examen du processus ainsi que son exécution, et non pas l'opinion ultime des évaluateurs. Toutefois, nous veillerions à ce que l'opinion soit, en fait, fondée sur un processus qui a quelque légitimité en théorie; autrement dit, que le processus est largement accepté par les spécialistes en la matière. Il y a une école de pensée—en fait, il s'agit presque d'une science qui existe maintenant dans l'évaluation du processus et nous verrions à ce que leurs normes soient respectées et leurs processus suivis.

Toutefois, je ne crois pas que nous ferions d'observations sur la politique elle-même. Je ne crois pas non plus que nous devrions le faire pour vérifier un processus.

Le président: Sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: Merci. Le témoin emploie constamment l'expression «vérification législative». J'aimerais bien qu'il nous dise ce qu'il entend par là.

M. Dye: Monsieur le président, comme l'indique l'expression il s'agit de la vérification pour un Parlement ou pour une Assemblée législative. Traditionnellement, cette vérification était très orientée vers le respect de l'autorité et vous verrez cela particulièrement dans les modèles européens. Elle était également associée aux opinions sur les états financiers.

Maintenant, avec le nouveau mandat que s'est vu confier mon bureau en 1977, un troisième élément s'est greffé: la vérification de l'optimisation des ressources. Ainsi la vérification législative d'aujourd'hui, au niveau fédéral et dans cinq provinces, comporte trois volets: la vérification des états financiers, du respect du mandat ainsi que l'optimisation des ressources. C'est la définition que je donnerais de la «vérification législative».

Le sénateur Cools: Je crois comprendre que le Bureau du vérificateur général et le vérificateur général lui-même sont tous les deux les serviteurs du Parlement. Ai-je raison?

M. Dye: Je le pense également, mais je crois que l'expression utilisée est «haut fonctionnaire du Parlement» ou «haut fonctionnaire de la Chambre des communes». C'est peut-être encore une autre façon de dire la même chose. Toutefois, notre Bureau se considère comme le serviteur du Parlement.

Le sénateur Cools: Très bien. Je me demande si le témoin pourrait alors nous dire pourquoi à deux reprises dans son exposé il parle du Parlement en tant que «client». À moins que ma perception de l'histoire soit différente et celle de la réalité soit tout à fait erronée, je ne connais aucun serviteur dont le patron est le client.

M. Dye: Par serviteur j'entends que je sers mon maître. Je le sers en lui rendant compte après avoir procédé à un examen. Je

[Text]

vice is a report to you, to inform you and the members in the other house that the affairs of government are taking place as they ought to, and to bring to your attention instances where they may be improved.

Senator Cools: I am aware of that, Mr. Chairman. However, I am merely asking why it is that, in the witness' presentation, he refers to Parliament as a client? For example, at the top of page 6, it very clearly states:

In this way, we intend that our work assist our client—Parliament.

Mr. Dye: Mr. Chairman, we clearly see that the client, the people we serve, are the Parliament; the people we audit are the government. Parliament, in my view, has the obligation to hold the government of the day accountable for its actions. In order to assist Parliament in its responsibilities of accountability, I believe that my role is to provide appropriate information, in the form of reports, to that Parliament so that it can do its job. Therefore we see ourselves as assisting in that process of the Parliament of the day holding the government of the day accountable.

Senator Cools: Mr. Chairman, I wonder if the witness can tell me if there are other servants of Parliament, or other officers, who refer to Parliament as "clients".

Mr. Dye: I believe I could cite four. There is the Commissioner of Official Languages; the Chief Electoral Officer; the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. All of us report directly to the House of Commons; indeed, I think several of them report jointly to the House of Commons and the Senate.

Senator Cools: I know about their reporting mechanisms. I think we are pretty well instructed in that.

Mr. Dye: The point is that none of us has a minister to whom we report. We all report directly to the parliamentarians.

Senator Cools: I understand that. My specific question was whether or not those others refer to Parliament as clients?

Mr. Dye: I suggest you may want to ask them. We do, and I think it is a good way for my office to have a relationship by viewing ourselves as servants of the elected officials of this country.

Senator Cools: Therefore I am right to interpret that the witness, in his brief, intended to call Parliament a client, because I thought that perhaps this was a typographical error of some kind. Is my understanding correct?

Mr. Dye: Mr. Chairman, it is very intentional. I clearly view Parliament as our client.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I do not think that Mr. Dye intends to imply that he is a patron of Parliament, in the old patron-client relationship. I think this is a modern vulgarity, as you might say, that has

[Traduction]

vous sers en vous soumettant un rapport, afin de vous informer ainsi que les membres de l'autre Chambre que les activités du gouvernement sont exercées dans les formes prescrites et d'attirer votre attention sur les cas qui peuvent être améliorés.

Le sénateur Cools: Je sais cela, monsieur le président. Toutefois, je demande simplement pourquoi, dans son exposé, le témoin parle du Parlement comme d'un client? Par exemple, en haut de la page 6 il dit très clairement:

De cette façon, nous avons l'intention que notre travail aide notre client, le Parlement.

M. Dye: Monsieur le président, pour nous le client, les personnes que nous servons, c'est le Parlement; nos vérifications portent sur l'appareil gouvernemental. Le Parlement, à mon avis, est obligé de tenir le gouvernement du jour responsable de ses actions. Pour aider ce Parlement à assumer sa responsabilité, j'estime que mon rôle consiste à lui fournir les renseignements pertinents, sous forme de rapport, pour qu'il puisse faire son travail. Nous considérons donc que nous devons participer à ce processus qui consiste pour le Parlement à tenir le gouvernement du jour responsable.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je me demande si le témoin peut me dire s'il y a d'autres serviteurs du Parlement ou d'autres hauts fonctionnaires qui y font allusion en tant que «client».

M. Dye: Je crois que je pourrais en citer quatre: le Commissaire aux Langues officielles, le Directeur général des élections, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Nous sommes tous comptables directement à la Chambre des communes; en fait, je crois que plusieurs d'entre-eux font rapport conjointement à la Chambre des communes et au Sénat.

Le sénateur Cools: Je connais leur mécanisme de compte rendu. Je crois que nous sommes assez bien renseignés à ce sujet.

M. Dye: Le fait est qu'aucun d'entre nous ne peut relever d'un ministre. Nous sommes tous comptables directement aux parlementaires.

Le sénateur Cools: Je comprends cela. Ce que je voulais savoir, c'est si ces autres personnes parlent du Parlement en tant que «client»?

M. Dye: Je vous suggère de le leur demander. Nous le faisons et je crois qu'en se considérant comme le serviteur des représentants élus de ce pays mon bureau dispose là d'un bon moyen d'établir un rapport.

Le sénateur Cools: Ainsi, j'ai raison de dire que le témoin, dans son mémoire, avait l'intention d'appeler le Parlement un client parce que j'ai cru que peut-être il s'agissait d'une erreur typographique. Est-ce que je comprends bien?

M. Dye: Monsieur le président, c'est tout à fait intentionnel. Je considère nettement le Parlement comme notre client.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne crois pas que M. Dye a l'intention d'insinuer qu'il est un protecteur du Parlement, dans l'ancien rapport protecteur-client. Je crois qu'il s'agit d'une utilisation vulgaire

[Text]

crept in, using the word "client" in this non-Latin sense. That is what has happened here.

Mr. Dye: My knowledge of Latin is slim; I apologize.

Senator Cools: I was just attempting to clarify that this was a stated opinion on your side.

Mr. Dye: My view is that Parliament set the rules through this Act, and Parliament provides funds for my office to carry out the process embodied in that Act. Parliament receives our reports and Parliament has the privilege of firing me if it does not like the way in which I am doing my job. Therefore I look upon Parliament as both master and client. However, in terms of service, I think "client" is a good attitude for a professional organization to have in terms of giving good value for money.

The Chairman: Senator Kelly, do you have a supplementary? Senator Cools, I will come back to you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, will you also come back to me, because I want to follow up on the question I asked earlier.

Senator Kelly: Senator Stewart, do you want to do that now, because I am merely trying to be sure I understand Mr. Dye on the item we are now discussing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then perhaps I could ask my question now.

Senator Kelly: Very well, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to go back to Mr. Dye's earlier answer, Mr. Chairman. Perhaps the best way to dissect this is to give an example which is probably in the minds of several senators, and that is the service across the Northumberland Strait. We know that there is a constitutional requirement that the Government of Canada provide a reliable year-round service across the Northumberland Strait to Prince Edward Island. Up until now the Government of Canada has performed this requirement by providing a ferry service. Is the policy in this case at the constitutional level, that there shall be a reliable year-round service, or is the policy that that service shall be performed by ferries?

If the policy is that there shall be year-round service, you could well say that we want to ascertain whether or not the proper evaluative procedures are in place to assure that performing this policy by the use of ferries is the right thing to do.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I would like to register the fact that I object to this line of questioning. We seem to get into this question of Prince Edward Island every time we sit down with Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I know you are against Prince Edward Island, but I would like to ascertain whether or not the decision to use the ferries is the policy which cannot be questioned by the Auditor General?

[Traduction]

moderne, comme on pourrait le dire, du mot «client», dans ce sens non latin. C'est ce qui se passe ici.

M. Dye: Mes connaissances du latin sont minces; je m'en excuse.

Le sénateur Cools: J'essayais juste de dire qu'il s'agissait d'une opinion déclarée de votre part.

M. Dye: J'estime que le Parlement fixe les règles au moyen de cette loi et qu'il fournit à mon bureau les crédits pour qu'il s'acquitte des fonctions prévues dans la loi. Le Parlement reçoit nos rapports et il a le privilège de me remercier de mes services s'il n'aime pas ma façon de procéder. Je considère donc le Parlement, comme mon maître et mon client. Toutefois, pour ce qui est du service, je crois qu'il est bon pour un organisme professionnel de parler de «client» lorsqu'il s'agit d'optimiser les ressources.

Le président: Sénateur Kelly, avez-vous une question supplémentaire? Sénatrice Cools, je reviendrai à vous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, reviendrez-vous également à moi car j'aimerais donner suite à ma question antérieure en posant une question supplémentaire?

Le sénateur Kelly: Sénateur Stewart, voulez-vous le faire maintenant étant donné que je cherche simplement à bien comprendre M. Dye sur le point que nous discutons maintenant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pourrais peut-être alors le faire maintenant.

Le sénateur Kelly: Très bien, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vais revenir à la réponse précédente de M. Dye, monsieur le président. La meilleure façon de démêler cela c'est de donner un exemple que connaissent probablement plusieurs sénateurs. Il s'agit du service dans le détroit de Northumberland. Nous savons que la Constitution prévoit que le Gouvernement du Canada doit assurer un service fiable à longueur d'année dans le détroit de Northumberland jusqu'à l'Île-du-Prince-Édouard. Jusqu'à maintenant, le gouvernement a satisfait cette exigence en assurant un service de traversiers. Est-ce que la politique dans ce cas, au niveau constitutionnel, consiste à offrir obligatoirement un service fiable à longueur d'année ou à offrir obligatoirement le service au moyen de traversiers?

Si en vertu de la politique nous sommes tenus d'assurer le service à longueur d'année, vous pourriez très bien dire que nous voulons déterminer l'efficacité des méthodes d'évaluation en place pour faire en sorte que les traversiers constituent la meilleure façon d'assurer ce service.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, j'aimerais préciser que je m'oppose à ce genre de question. Il semble que toutes les fois que nous siégeons avec le sénateur Stewart il pose cette même question sur l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je sais que vous vous opposez à l'Île-du-Prince-Édouard, mais j'aimerais qu'on me dise si la décision d'utiliser des traversiers constitue la politique que le vérificateur général ne peut examiner?

[Text]

Senator Kelly: The Auditor General has already answered the question. He said that the judgement of policy is not within his mandate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But I would like to know what the policy is here. Is the policy that there shall be a service or is it the question of the means?

Senator Kelly: I would suggest that this witness cannot answer that. The government can answer that. For the moment it would appear that the policy is to have a ferry service.

Mr. Dye: Mr. Chairman, if I understand the arrangements regarding the crossing of the Northumberland Strait, Senator Stewart is telling us that there is a constitutional requirement that there be a method of getting back and forth. Certainly this office is not going to examine issues on the Constitution. We will let judges do that.

The next question is how should government fulfil its responsibilities? Years ago the government decided to have ferry crossings. It has been some time since I have been on one of those ferries, but my recollection is that one was operated by the private sector and one by a crown corporation. So there was an opportunity for the service to be provided by two alternative methods.

I cannot see any reason why my office would get into that question. The existing service is not run by the Government of Canada, nor by a crown corporation of which I am the auditor. I do not think we would touch that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is the policy level that you are talking about.

Mr. Dye: Let us hypothetically suggest that there might be a change in the crossing and it becomes a tunnel or a bridge. The government of the day sets a new way of fulfilling its constitutional requirement and decides to build a tunnel. The Parliament of the day is asked for funds to build an alternative way of getting back and forth. Parliament then allocates X number of dollars and sets about building the tunnel. I would say that we would undertake an audit of the construction process—the capital project. It would be a significant expenditure of public funds, and we would audit the process. Part of that process would be to look at all of the alternatives.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you would look at the possibility of remaining with the ferry service?

Mr. Dye: We would determine whether or not those who had made the decision had looked at alternatives. But I would never get into the question of policy.

Senator Kelly: Mr. Chairman, with great respect, he is doing that. You had me convinced that you and I agreed that you just finished saying what you said.

Mr. Dye: I do not think I have said anything different. Maybe it is a perception of what I have said.

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Le vérificateur général a déjà répondu à la question. Il a répondu que son mandat ne l'autorisait pas à porter un jugement sur la politique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais j'aimerais savoir qu'elle est la politique dans ce cas-ci. Qu'un service doit être assuré ou est-ce la question du moyen?

Le sénateur Kelly: J'ai l'impression que ce témoin ne peut répondre à cela. Le gouvernement peut le faire. Pour l'instant, il semblerait que la politique consiste à assurer un service de traversiers.

M. Dye: Monsieur le président, si je comprends les ententes relatives à la traversée du détroit de Northumberland, le sénateur Stewart nous dit que la constitution exige qu'on assure la liaison entre le continent et l'Île. Il est évident que notre bureau n'étudiera pas les questions prévues dans la Constitution. Nous laisserons ce soin aux juges.

Quant à l'autre question, il s'agit de savoir de quelle manière le gouvernement devrait-il assumer ses responsabilités? Il y a plusieurs années, le gouvernement a décidé de recourir à des traversiers. Il y a bien longtemps que je n'ai pas utilisé ce service, mais si je me rappelle bien, l'un d'entre eux était exploité par le secteur privé et l'autre par une société d'État. Le service pouvait donc être offert de deux façons différentes.

Je ne vois absolument pas pour quelle raison mon bureau se mêlerait de cette question. Le service actuel n'est pas exploité par le gouvernement du Canada ni par une société d'État dont je suis le vérificateur. Je ne crois pas que nous devrions toucher à cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est le niveau de politique dont vous parlez.

M. Dye: À supposer que l'on modifie la façon de traverser la détroit et que l'on utilise un tunnel ou un pont. Le gouvernement du jour recourt à un nouveau moyen pour respecter son engagement constitutionnel et décide de construire un tunnel. On demande au Parlement du moment de débloquer des crédits pour construire une nouvelle installation qui permettra de se rendre dans l'Île et d'en revenir. Le Parlement affecte alors certaines sommes et entreprend la construction du tunnel. Je dirais que nous procéderions à une vérification du processus de construction—le projet d'investissement. Il s'agirait d'une dépense importante de fonds publics et nous vérifierions le processus. Dans le cadre de ce processus, nous examinerions toutes les solutions de rechange du moment.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, vous examinerez la possibilité de maintenir le service de traversier?

M. Dye: Nous déterminerions si les décideurs ont étudié des solutions de rechange. Mais je ne demanderais jamais quel est le bien-fondé de la politique.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, il le fait. Vous m'aviez convaincu que nous en étions convenus que vous alliez cesser de tenir les propos que je viens d'entendre.

M. Dye: Je ne crois pas avoir dit quelque chose de différent. C'est peut-être votre façon de percevoir les choses.

[Text]

Senator Kelly: With respect, you have. If the government has said that it is going to build a tunnel, having weighed the alternatives, it is up to the government to arrive at a policy. If you are going to reach behind that policy decision, then you are getting back to what you said you would not do. You are going to say, "Come on, cabinet, this is what you have decided, but we want to know why you decided it. What did you take into account? What did you consider?" So you are, in fact, leading yourself into the very thing I do not think you have any business doing. You are going to second-guess policy decisions that emerge out of cabinet. That is exactly what you will be doing.

Mr. Dye: I do not see it that way. I am trying to find a way to express it in different terms so we will get back to this nice relationship that we were enjoying before.

I believe that it is my job to inform Parliament that the government of the day has exhibited due regard to economy when it is getting into a major capital project.

Senator Kelly: Once the capital project is decided upon? In other words, it will build the best and most economical tunnel. It has decided on a tunnel.

That is not what you are saying. You are saying that you will go behind that and find out why it did not think of a bridge. Why did it not think of an airlift? Why did it not stay with the ferries?

Mr. Dye: Mr. Chairman, when you get to that level of looking at auditing of policy, or looking at auditing the implementation of a policy, which is what I am doing, it will be pretty obvious to us by public record that Parliament was informed in the discussions that the government of the day had and, indeed, considered helicopters, rocketships, time machines and all other alternatives available in the context of the day.

A bridge, a tunnel or continuing ferry service are the obvious alternatives. However, it may build an aerial tramway. I do not know the answers, but presumably the reasonable alternatives will be so publicly known that we would not waste our time on that.

Senator Kelly: Nor should you. I think we are coming back together again.

Mr. Dye: Good. That is my objective.

Senator Kelly: A wise and sound and extremely intelligent opposition, as this government certainly has, would be asking all those questions, I am sure. However, you and I agreed at the opening of this session that the auditor starts once the policy is decided and goes forward from there.

You scared me a moment ago when you said that you want to know if the cabinet had considered all alternatives. I think that is reaching further than you and I earlier agreed you should.

Mr. Dye: Had an obvious option been completely ignored—and I am speculating here—I wonder whether or not we would think it important to say to Parliament that despite the obvious

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Avec tout le respect que je vous dois, vous l'avez dit. Si le gouvernement a décidé qu'il ferait construire un tunnel, après avoir étudié d'autres solutions, il lui incombe d'établir une politique. Si vous remontez au bien-fondé de cette décision, vous revenez alors à ce que vous aviez dit que vous ne feriez pas. Vous direz: «Allons! Messieurs du cabinet, c'est ce que vous avez décidé, mais nous voulons savoir qu'elles en étaient les raisons. De quoi avez-vous tenu compte? Qu'avez-vous étudié?» Vous faites donc ce qui, à mon avis, n'est absolument pas de votre ressort. Vous allez donc reprendre les décisions politiques prises par le Cabinet. C'est exactement ce que vous ferez.

M. Dye: Je ne vois pas les choses de cette façon. J'essaie de trouver un moyen de m'exprimer différemment pour que nous redevenions en bons termes.

Je crois qu'il m'incombe d'informer le Parlement que le gouvernement du jour a dépensé des sommes à bon escient lorsqu'il s'agit d'un important projet d'immobilisations.

Le sénateur Kelly: Une fois que la décision a été prise? Autrement dit, il construira le tunnel le plus efficace et le plus économique. Il a décidé de construire un tunnel.

Ce n'est pas ce que vous dites. Vous dites plutôt que vous irez plus loin et que vous saurez pourquoi il n'a pas pensé à un pont. Pourquoi n'a-t-il pas opté pour un pont aérien? Pourquoi n'a-t-il pas maintenu le service de traversier?

M. Dye: Monsieur le président, lorsque vous arrivez à ce niveau d'examen pour vérifier une politique ou la mise en œuvre d'une politique, c'est-à-dire mon travail, ce sera pour nous très évident après avoir consulté les archives que le Parlement a été informé dans le cadre des discussions que le gouvernement du jour avait bel et bien songé à recourir notamment à des hélicoptères et à d'autres solutions qui s'offraient à l'époque.

Un pont, un tunnel ou un service permanent de traversiers sont les solutions de rechange évidentes. Toutefois, il peut construire un tramway aérien. Je ne connais pas les réponses. Mais je suppose que les solutions de rechange raisonnables seraient tellement connues que nous ne gaspillerions pas notre temps là-dessus.

Le sénateur Kelly: Vous ne le devriez pas non plus. Je crois que nous recommençons à nous comprendre.

M. Dye: C'est bien. C'est mon objectif.

Le sénateur Kelly: Une opposition sage, sérieuse et très intelligente, comme celle qu'affronte assurément ce gouvernement, poserait toutes ces questions, j'en suis convaincu. Toutefois, nous avons convenu tous les deux à l'ouverture de cette séance que le vérificateur commence son travail une fois que la décision a été prise à l'égard de la politique. C'est son point de départ.

Vous m'avez effrayé il y a quelques instants lorsque vous avez dit que vous voulez savoir si le cabinet a étudié toutes les solutions. Je crois que vous dépasseriez ainsi les limites du mandat dont nous avons convenu ensemble pour vous.

M. Dye: Si l'on n'avait pas tenu compte d'une option évidente—il s'agit de simples spéculations—je me demande si l'on jugerait important de dire au Parlement que, malgré ses avan-

[Text]

merits of an alternative, it was not considered, and then go on to audit whatever it was. I am not sure what we would do in that regard, but it would have to be very obvious.

The Chairman: It is a very thin line.

Senator Kelly: Yes, and Mr. Dye clearly has one very hefty foot on both sides of the line.

Mr. Dye: I am trying to be very careful not to go over that line.

The Chairman: If the population, in their referendum, have asked for a tunnel, then that would be built. The government would proceed to build a tunnel, whether or not it is more expensive than another alternative. Will you have to find out if the population made the right decision?

Mr. Dye: No. In that case I would be engaging in the political process and we would stay away from that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely, Mr. Chairman, if a government were to go ahead with, let us say, a tunnel, it would be incumbent upon the Auditor General, given the act, to compare the actual cost of that construction with the projected cost of continuing the existing mode of performing the policy, which is laid out in a constitutional document. You would have to compare the selected option with the existing mode of performing the service.

Mr. Dye: Senator Stewart raises an interesting question. I am trying to speculate on what my response might be.

If the legislation directed the government of the day to build a tunnel and the legislation said that that tunnel shall perform comparative services at comparative cost to existing means, but in a more modern way, I think we would be obliged to go back and make that comparison because the legislation said one has to understand the comparison of which way is best. But it is unlikely legislation would ever say anything like that. I suspect the legislation would simply say "Go and build a tunnel; here is the money." Therefore we would audit the building of a tunnel and not question whether it should be a tunnel or a time machine.

The Chairman: And you would audit how the contracts were tendered.

Mr. Dye: Indeed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But that is the old-fashioned auditing procedure and not very modern.

The Chairman: There are other senators who have questions. Senator Cools has indicated she has questions, as has Senator Haidasz and Senator Marsden.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. Apropos precisely the same subject matter of policy and judgment calls of the Office of the Auditor General, I just wonder if Mr. Dye could tell us what his rationale was when he took the choice of going to the courts on the Petrofina issue rather than to Parliament?

[Traduction]

tages évidents, une solution n'a pas fait l'objet d'une étude et de procéder ensuite à la vérification peu importe ce dont il s'agissait. Je ne suis pas sûr de ce que nous ferions à cet égard, mais il faudrait que cette option soit très évidente.

Le président: La ligne est très ténue.

Le sénateur Kelly: Oui, et M. Dye, de toute évidence, a les deux pieds bien posés de chaque côté de la ligne.

M. Dye: Je fais très attention de ne pas empiéter sur cette ligne.

Le président: Si la population, dans le cadre du référendum, avait demandé la construction d'un tunnel, alors on acquiescerait à sa demande. Le gouvernement prendrait les mesures nécessaires, que cette solution soit plus coûteuse ou non qu'une autre solution. Devrez-vous déterminer si la population a pris la bonne décision?

M. Dye: Non, dans ce cas je m'engagerais dans le processus politique et ce n'est pas mon intention.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A coup sûr, monsieur le président, si un gouvernement devait aller de l'avant avec, par exemple, un tunnel, il incomberait au vérificateur général, en vertu de la loi, de comparer le coût réel de cette construction avec le coût projeté du maintien du service actuel respectant la politique, laquelle figure dans un document constitutionnel. Il y aurait lieu de comparer l'option choisie au moyen utilisé pour assurer le service.

M. Dye: Le sénateur Stewart soulève une question intéressante. J'essaie de voir ce que je pourrais répondre.

Si la loi ordonnait au gouvernement du jour de construire un tunnel et qu'elle précisait que ce dernier doit offrir des services comparables, à un coût analogue par rapport aux moyens utilisés à l'heure actuelle, mais d'une façon plus moderne, je crois que nous serions tenus de revenir en arrière et d'établir cette comparaison étant donné que la loi prévoit qu'il faut déterminer lequel des deux moyens est préférable. Mais il est peu vraisemblable qu'une loi précise un jour quelque chose du genre. Je suppose que la loi dirait simplement: «Allez-y, construisez un tunnel; voici l'argent». Nous vérifierions donc la construction d'un tunnel et ne chercherions pas à savoir s'il devrait s'agir d'un tunnel ou d'autre chose.

Le président: Et vous vérifieriez les appels d'offres.

M. Dye: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais il s'agit là de l'ancienne méthode de vérification; ce n'est pas très moderne.

Le président: Il y a d'autres sénateurs qui veulent poser des questions. Le sénateur Cools a fait savoir qu'elle a des questions à poser, de même que le sénateur Haidasz et la sénatrice Marsden.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. Au sujet précisément de la politique et du jugement du vérificateur général, je me demande si M. Dye peut nous dire quelles raisons l'ont poussé à recourir aux tribunaux plutôt qu'au Parlement dans le cas de Pétrofina?

[Text]

I am interested in a personal way in that rationale.

Mr. Dye: That is a long story. It would be inappropriate for me to get into reasons when this case is now before the Supreme Court of Canada, but let me try to answer the question.

Senator Cools: I am not asking Mr. Dye to comment on the case itself, Mr. Chairman. I simply want the rationale.

Mr. Dye: Let me try to put this into context. On June 29, 1984—and I may be wrong on the date—we were finally denied access to the information. We had made many requests of public servants, ministers, presidents of crown corporations, and so forth. We had gone through a two or three-year exercise and everybody said “You had better talk to the next fellow.” It was a very frustrating exercise.

Finally we received a letter from the then Prime Minister, Mr. Trudeau, who said “You can't have it.” He said other things, but basically that is what was in the letter.

That was at the beginning of summer and Parliament was not sitting. We were of the view that we wanted to get that cleared up by the date of the next annual report, which was to be in December. We thought we could break the log jam, and, as it turned out, we could not—it has been a long process. But we were of the view at that time that we could proceed, get an answer and table our report in Parliament in December of 1984. That was our obligation.

Many things then happened. The new Prime Minister called an election, and if one looks at the record one will see that we did not murmur a peep about this issue because there was an election on and we did not want it to become an election issue, although it subsequently did through no effort of ours.

If one looks at section 5 of the Auditor General's Act, it says “The Auditor shall make an examination”. Parliament had already spoken and said “Go and get the information and do it.” We believed it was our obligation to fulfil our responsibilities by getting the information so that we could report to Parliament.

That was a contributing factor; we felt it was our obligation to find a way to get the information, and we felt that the courts could do that.

If one looks at the judgments of Mr. Justice Jerome of the Federal Court, and Mr. Justice Hugessen, one will see that both cited in their opinions that they believed that going to the courts was the right action for the Auditor to take in order to pursue the information he believed he required.

Senator Cools: Mr. Chairman, I could pursue this, but perhaps I should defer to others.

The Chairman: That is what I was going to suggest. There has been a great deal of ink on that subject. A witness appeared before this committee, a Sharon L. Sutherland, who

[Traduction]

Ces raisons m'intéressent personnellement.

M. Dye: C'est une longue histoire. Il ne serait pas approprié que je vous en donne les raisons alors que la Cour suprême est saisie à l'heure actuelle de cette affaire, mais permettez-moi d'essayer de répondre à la question.

Le sénateur Cools: Je ne demande pas à M. Dye de nous faire part de ses observations sur l'affaire elle-même, monsieur le président. Je veux simplement connaître les raisons.

M. Dye: Permettez-moi d'essayer de replacer cette affaire dans son contexte. Le 29 juin 1984—il se peut que je fasse erreur sur la date—on nous a finalement refusé l'accès aux renseignements. Nous nous étions adressés notamment à des fonctionnaires, à des ministres, et à des présidents de sociétés d'État. Nous l'avons fait pendant deux ou trois ans et tout le monde nous disait: «Il vaudrait mieux que vous parliez à quelqu'un d'autre.» Ce fut très frustrant.

Enfin nous avons reçu une lettre du Premier ministre de l'époque, M. Trudeau, qui nous a dit: «Vous ne pouvez avoir accès à ces renseignements». Il a également abordé d'autres sujets, mais il s'agissait là du contenu de cette lettre.

C'était au début de l'été et le Parlement ne siégeait pas. Nous étions d'avis qu'il fallait régler ce problème avant le prochain rapport annuel, c'est-à-dire en décembre. Nous croyions être en mesure de nous sortir de l'impasse et, finalement, nous en avons été incapables. Ce fut un long processus. Mais nous étions d'avis à l'époque que nous pouvions procéder, obtenir une réponse et déposer notre rapport au Parlement en décembre 1984. Nous y étions tenus.

De nombreuses choses se sont alors produites. Le nouveau Premier ministre a annoncé des élections et si l'on étudie les faits, on se rendra compte que nous n'avons absolument rien dit à ce sujet en raison des élections et parce que nous ne voulions pas que cela devienne l'un des sujets de la campagne, même s'il en a été ainsi par la suite et que nous n'y avons été pour rien.

Si l'on jette un coup d'œil à l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général, on y lit ce qui suit: «Le vérificateur effectue les examens». Le Parlement avait déjà parlé et avait déclaré: «Obtenez les renseignements et acquittez-vous de votre mandat». Nous avons cru qu'il nous incombait d'assumer nos responsabilités en obtenant l'information, ce qui nous permettait de faire rapport au Parlement.

Il s'agissait d'un élément déterminant; nous avons cru qu'il nous incombait de trouver un moyen d'obtenir l'information et que les tribunaux pourraient y parvenir.

Lorsque l'on examine les décisions du juge Jerome de la Cour fédérale et du juge Hugessen, on se rend compte qu'ils ont tous deux déclaré, qu'à leur avis, le recours aux tribunaux constituait pour le vérificateur général le meilleur moyen d'obtenir les renseignements dont il estimait avoir besoin.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je peux continuer, mais je devrais peut-être céder la parole aux autres.

Le président: C'est ce que j'étais sur le point de proposer. On a beaucoup écrit sur ce sujet. Un témoin qui a comparu devant ce comité, Sharon L. Sutherland, a publié le document

[Text]

published the following paper: *The politics of audit*: the federal Office of the Auditor General in comparative perspective.

That was published in *Canadian Public Administration*, Volume 29, No. 1 (Spring, 1986) page 118-48. All of the necessary information is contained in that. I should now like to pursue the matter the committee is examining.

I now call upon Senator Haidasz.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman. I should like to ask the Auditor General, in view of experience he has gained since he took office in 1981—and he knows of the experience of his predecessor—whether he thinks it is now time to revise or have a totally new Auditor General's Act?

Mr. Dye: My impression of the act is that it has stood the test of time. There are minor amendments that might be desirable, but they are not necessary at this time. We can live without them, but I would say the essence of the mandate is workable. I think there is acceptance of what we have been doing. We serve the members of the House of Commons regularly and they seem to think we are meeting their requirements. My sense is that I would not argue for change in the act, particularly.

Senator Haidasz: You have experienced difficulties insofar as obtaining information. May I mention the information you wanted from the Clerk of the Privy Council on the purchase of Petrofina by Petro-Canada? Obviously you thought you did not have the necessary information for your work, which you say is a first requirement for the conduct of your office. You were seeking, I presume, cabinet documents or minutes, I do not know which, but are you satisfied with the actions of the Clerk of the Privy Council, or the current government or the previous government, so far as providing you with the necessary information to do your job?

Mr. Dye: Mr. Chairman, the Petrofina question was a rare instance. For over 100 years we received all the information we required. That was one situation where we had not come to a meeting of minds, curiously, because for years and years we had what were described as cabinet documents, but on this particular request it seemed to be a problem.

We continue to receive cabinet documents. We have never asked for cabinet minutes, and I do not think we ever would.

In any event, I think our arrangements with the government at present are workable. I have an understanding, if you will, with the Clerk of the Privy Council in order to get on with the job. We have used that now for two years. We have to have the odd meeting to break a log jam, but it seems to work.

So while we do spend considerable time getting certain information because of processes now established carefully to control certain information, once we go through the process we are able to get the information we require.

[Traduction]

suivant, *The Politics of audit*: the Federal Office of the Auditor General in comparative perspective.

Ce texte a été publié dans le *Canadian Public Administration*, volume 29, n° 1 (printemps 1986) pages 118-48. Tous les renseignements nécessaires y figurent. J'aimerais maintenant poursuivre l'étude de la question dont a été saisi le comité.

Je passe maintenant la parole au sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais demander au vérificateur général, étant donné toute l'expérience qu'il a acquise depuis qu'il est entré en fonction en 1981—et il entend parler de l'expérience de son prédécesseur—s'il croit qu'il est maintenant temps de réviser ou de manier complètement la Loi sur le vérificateur général?

M. Dye: J'estime que cette loi a résisté à l'épreuve du temps. Il se pourrait que des modifications mineures soient souhaitables, mais elles ne s'imposent pas pour l'instant. Nous pouvons nous en passer, mais je dirais que l'essentiel du mandat est réalisable. Je crois qu'on accepte ce que nous faisons. Nous servons les députés des Communes de façon régulière et ceux-ci semblent croire que nous satisfaisons à leurs exigences. Je ne revendiquerai pas de changements particuliers dans la loi.

Le sénateur Haidasz: Vous avez éprouvé des difficultés en ce qui concerne l'obtention des renseignements. Permettez-moi de mentionner les renseignements que vous vouliez obtenir du greffier du Conseil privé lors de l'achat de Pétrofina par Petro-Canada? De toute évidence, vous avez cru ne pas disposer des renseignements qui vous permettraient d'accomplir votre travail, lesquels dites-vous sont essentiels pour l'exécution de votre mandat. Vous cherchiez à obtenir, je suppose, des documents ou des procès-verbaux du cabinet, je ne sais pas lesquels, mais êtes-vous satisfaits des mesures prises par le greffier du Conseil privé, le gouvernement actuel ou le gouvernement précédent pour ce qui est de la communication de renseignements dont vous aviez besoin pour faire votre travail?

M. Dye: Monsieur le président, un cas comme celui de Pétrofina ne se présente qu'à de rares occasions. Pendant 100 ans, nous avons obtenu tous les renseignements que nous avions demandés. Dans ce cas, nous n'étions pas parvenus à nous entendre, curieusement parce que nous avions obtenu pendant des années ce qu'on a décrit comme des documents du Cabinet, mais dans ce cas particulier, un problème semblait se poser.

Nous continuons à recevoir des documents du Cabinet. Nous n'avons jamais demandé les procès-verbaux des délibérations du Cabinet et je ne crois pas que nous le fassions jamais.

De toute façon, je crois que nos ententes actuelles avec le gouvernement ne posent pas de problème. Je me suis entendu, si vous voulez, avec le greffier du Conseil privé pour que nous fassions notre travail. Il en est ainsi depuis deux ans maintenant: Nous nous rencontrons lorsqu'il s'agit de sortir d'une impasse, mais cela semble fonctionner.

Ainsi, tandis que nous consacrons beaucoup de temps à obtenir certains renseignements, compte tenu de processus établis pour contrôler certains renseignements, une fois que nous

[Text]

It is a lengthy, cumbersome process, but at the end of the day I have not had to report to Parliament since that I did not obtain the information I required to perform my duties.

Senator Haidasz: When you say that you obtained cabinet documents, could you be more explicit? Is it just the agenda plus the background papers a minister gets regularly almost every day, or are you also referring to the minutes of the Secretary to the Cabinet, who records the discussions and the decisions, or the consensus of views of various cabinet ministers on a particular matter?

Mr. Dye: I don't think we have ever requested any of the documents that you have cited—agendas, personal notes, briefings to ministers, political comment, attribution or minutes of cabinet. I do not think we have ever asked for anything like that.

Senator Haidasz: Do you think you need any of that information?

Mr. Dye: There has never been a need, so far that I am aware of, so we have never asked for it.

We do ask for information going before the Treasury Board, particularly on capital expenditures, where, for example, there is a proposal to buy CF-18s or new radar for ships, or that type of thing; that information is in the cabinet document area. We may want information that does not reside anywhere else in government. That is unusual—in fact, I have not seen one yet that did not reside somewhere in a department. Usually these documents role up through the system. We audit at such a non-policy level that I don't think we would ever get into the kind of documents that you are describing. There has been no need to date, and I do not foresee one.

Senator Haidasz: What if it happened that you might need such information? Do you think it is your prerogative to obtain such information that I have mentioned? Sure, in the past you did not need them, but you may need those documents in the future.

Mr. Dye: It was the view of Judge Jerome and Judge Hugessen that I can obtain the information that I require to do my job. Now, what is that information? That is hypothetical, and I do not know what it is because I have not yet had the problem.

Senator Marsden: I would like to ask you about the methodology for comprehensive auditing as you have described it on page 6 of your statement this evening.

My question has to do with the sentence about half way through the first full paragraph in which you say:

[Traduction]

avons suivi le processus, nous pouvons obtenir les renseignements dont nous avons besoin.

C'est un processus interminable et ennuyeux, mais en fin de compte, depuis cet incident je n'ai pas dû avertir le Parlement que je n'ai pas réussi à obtenir les renseignements dont j'avais besoin pour m'acquitter de mes fonctions.

Le sénateur Haidasz: Lorsque vous dites que vous avez obtenu des documents du Cabinet, pourriez-vous être plus précis? S'agit-il simplement de l'ordre du jour et des documents d'information qu'un ministre reçoit d'ordinaire presque tous les jours ou voulez-vous parler du procès-verbal du Secrétaire auprès du Cabinet qui note les discussions, les décisions, le consensus et les points de vue des divers ministres du Cabinet sur un sujet particulier?

M. Dye: Je ne crois pas que nous ayons jamais demandé l'un ou l'autre des documents que vous avez cités—procès-verbaux, notes personnelles, notes d'information aux ministres, commentaires politiques, attribution ou procès-verbaux du Cabinet. Je ne crois pas que nous ayons jamais demandé quelque chose du genre.

Le sénateur Haidasz: Croyez-vous avoir besoin de l'un ou l'autre de ces documents?

M. Dye: Comme nous n'en avons jamais eu besoin à ce que je sache nous ne les avons jamais demandés.

Nous avons demandé des renseignements fournis au Conseil du Trésor, surtout en ce qui concerne les dépenses d'exploitation, dans le cas notamment d'un achat projeté d'appareils CF-18 ou d'un nouveau radar pour des navires; ce genre de renseignement tombe dans la catégorie des documents du Cabinet. Il se peut que nous ayons besoin de renseignements qui n'existent nul par ailleurs au sein du gouvernement. C'est inhabituel—en fait, je n'en ai encore jamais vu qui n'existaient pas ailleurs dans un ministère. D'habitude, ces documents circulent au sein du système. Étant donné que notre vérification n'aborde pas le niveau de politique, je ne crois pas que nous ayons jamais à consulter le genre de document que vous décrivez. Nous n'en avons pas eu besoin jusqu'à maintenant et je pense qu'il en sera ainsi à l'avenir.

Le sénateur Haidasz: Et s'il vous arrivait d'avoir besoin de ce genre de renseignements? Croyez-vous avoir le privilège d'obtenir le genre de renseignements dont j'ai parlé? Il est évident que vous n'en avez pas eu besoin par le passé, mais il en sera peut-être autrement à un certain moment.

M. Dye: Le juge Jerome et le juge Hugessen ont déclaré que je puis obtenir les renseignements dont j'ai besoin pour faire mon travail. Maintenant, de quels renseignements s'agit-il? C'est hypothétique et je ne sais pas ce dont il s'agit étant donné le problème ne s'est pas encore posé.

Le sénateur Marsden: J'aimerais vous poser une question au sujet de la méthode de vérification intégrée dont il est question à la page 6 de votre déclaration de ce soir.

Ma question porte sur la phrase qui se trouve à peu près au milieu du premier paragraphe, où vous dites:

[Text]

Audit judgment is not random, however; it is based on criteria—generally accepted standards.

You then go on to say that:

... the Public Accounts Committee reviewed and formally endorsed the criteria that have provided the methodological basis for subsequent work and development.

I assume by that that the generally accepted standards for the cost effectiveness audit have been developed through reference to the Public Accounts Committee. Is that correct?

Mr. Dye: The question is twofold. The phrase that you quoted was related to financial statement auditing, and the criteria are located in the handbook. We then go on to talk about value for money auditing and the methodology, which I think is what you want to discuss.

Senator Marsden: Yes.

Mr. Dye: At the time there was a study called "SPICE." Larry Meyers was there at the time and understands that history perhaps better than I do because he was present. Could I have him answer your question?

Senator Marsden: If you will allow me perhaps I will put my series of questions out and you can answer them all at once.

My concern is what constitutes generally accepted standards. I think you are saying that the Public Accounts Committee has ensured that those standards have some reference to the people through Parliament, that they are not simply thought up by someone who is considered in some way or another to be an expert. If that is the case, do you now go annually to the Public Accounts Committee to ensure that those standards which you are applying still meet the test of Parliament or the people of the country?

The Chairman: Are those all the questions you want to ask?

Senator Marsden: On that point, yes.

Mr. Dye: Allow me to have Mr. Meyers take you through the history because he was there at the SPICE study.

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General, Audit Operations: At the time the legislation was passed it used the expression "due regard to economy and efficiency and procedures to measure effectiveness" and asked us to report where there was significant weaknesses.

To audit we felt that the audit had to be objective. There had to be agreement on behalf of the people being audited that the standards that we were auditing them against were fair—or, to use the expression used in accounting, generally accepted. We developed a concept referred to as criteria that essentially flesh out what might be meant by "due regard to economy and procedures." We did a large government-wide study, referred to as the study of procedures and cost effectiveness, looking at areas of economy, efficiency and effectiveness in several departments of government. To do that we drafted a

[Traduction]

La vérification ne se fait pas au hasard, toutefois; elle est fondée sur des critères—des normes généralement acceptées.

Vous continuez en disant:

... le Comité des comptes publics a étudié et a formellement approuvé les critères sur lesquels se fonde la méthode pour les travaux subséquents.

Je suppose par là que les normes généralement acceptées pour l'analyse coûts-avantages ont été élaborées après consultation avec le Comité des comptes publics. Est-ce exact?

M. Dye: La question comporte deux volets. La phrase que vous avez citée concernait la vérification des états financiers, et les critères auxquels nous avons recours figurent dans le Guide. Nous poursuivons ensuite en parlant de l'optimisation des ressources et de la méthode, ce dont je crois vous voulez discuter.

Le sénateur Marsden: C'est exact.

M. Dye: Il y a eu, à l'époque, une étude désignée sous le nom de SPICE. Larry Meyers était alors en poste et il est plus au courant de cette histoire que je ne peux l'être moi-même puisqu'il était présent. Puis-je lui demander de vous répondre à ma place?

Le sénateur Marsden: Si vous le permettez, peut-être pourrais-je vous faire part de toutes mes questions maintenant afin que vous puissiez y répondre d'un seul coup.

Je m'interroge à propos des normes généralement acceptées. Vous dites que le Comité des comptes publics fait en sorte que ces normes soient connues et comprises du public par l'intermédiaire du Parlement, et qu'elles ne soient pas simplement pensées par un quelconque spécialiste. Si c'est le cas, vérifiez-vous chaque année auprès du Comité des comptes publics pour voir si ces normes que vous appliquez répondent toujours aux besoins du Parlement ou de la population du pays?

Le président: Avez-vous terminer avec vos questions.

Le sénateur Marsden: Sur ce sujet, oui.

M. Dye: Permettez-moi de demander à M. Meyers de vous répondre à ma place étant donné qu'il est mieux placé que moi pour le faire puisqu'il était là à l'époque de l'étude SPICE.

M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général, Opérations de vérification: À l'époque où la loi a été adoptée, on y faisait mention des sommes d'argent dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité et des procédures pour mesurer l'efficacité, et on nous demandait de faire rapport lorsque nous relevions des lacunes importantes.

Nous estimons que toute vérification doit être objective. Ceux dont nous vérifions les états financiers doivent reconnaître eux aussi que les critères dont nous nous servons sont justes ou, pour employer l'expression utilisée en comptabilité, «généralement acceptés». Nous avons imaginé un modèle, dont nous nous servons comme d'un ensemble de «critère» et qui s'inspire essentiellement de l'interprétation donnée à la formulation utilisée dans la loi. Nous avons mené une vaste étude à l'échelle du gouvernement, en l'occurrence une étude des procédures et de la rentabilité, pour examiner la situation dans différents ministères.

[Text]

set of criteria based on literature that was available at the time, on Treasury Board guidelines or directives and what was actually happening both in other governments and in this government. We reviewed those with the central agencies and departments and then audited them on a sample basis against those criteria. We drafted a report that said, "These are the criteria and these are our findings against those criteria," and we reported to the house in 1978.

The Public Accounts Committee held a series of hearings that ended in 1980 where they called before them the central agencies and the deputy ministers of the departments audited. One of the questions they asked was: Are these criteria fair? Is it reasonable to expect that you can meet these? Based on that set of hearings, they endorsed—in three separate reports in 1980—the criteria that we have used.

The criteria presented at the time were still relatively high level. Since that time they have been elaborated on even further in a series of audits that have been done. As we do our audits every year, we report to the House of Commons. Some of those audits are brought in front of the committee. The departments have the opportunity to come to that committee and say, "We do not think the standards we are being audited against are fair or reasonable," or, "We do not think your findings against this criteria are correct." In that sense, they were current then. In the same sense they are reviewed every year and could be revised.

To date there have been no real revisions of the substantive criteria that we set at the time because they were high level and were generally accepted to be true and still are. It has been more an elaboration, but the committee has not come back on the criteria.

Your question is: Have they come back now after ten years and reviewed those criteria to see if they are as fair today as they were then? The answer is that they have not. I think they would if there was an indication from the government or the management of the government that they were not appropriate today.

Mr. Dye: Perhaps I could elaborate a bit on that.

When you do a comprehensive audit you wind up with a discussion with management on the front end stating that these are the criteria. We seem to strike an accord that this is the way it should be and we can go and audit against that framework.

The same thing applies in a far more policy-oriented discussion in the crown corporation situation in that you set out criteria for a special examination. It is part of the responsibility of the auditor to do that. It is done in the departments and

[Traduction]

tères fédéraux du point de vue de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité. À cette fin, nous avons établi un ensemble de critères en fonction de la documentation disponible à l'époque, des lignes directrices ou des directives du Conseil du Trésor et de ce qui se faisait effectivement au sein d'autres gouvernements et de l'appareil gouvernemental fédéral. Nous avons examiné ces critères avec les organismes centraux et les ministères et avons ensuite procédé à la vérification sommaire de ces mêmes organismes et ministères en fonction des critères en question, puis nous avons rédigé un rapport pour rendre compte de nos conclusions à la suite de cette étude. Le rapport en question a été déposé devant la Chambre en 1978.

Le Comité des comptes publics a tenu une série d'audiences, qui ont pris fin en 1980 et au cours desquelles les organismes centraux et les sous-ministres des différents ministères ayant fait l'objet d'une vérification en fonction des critères en question, ont eu l'occasion de venir témoigner. On leur a alors demandé, entre autres, si ces critères leur semblaient justes et s'il était raisonnable de s'attendre à ce qu'ils les respectent. Suite à cette série d'audiences, le Comité a souscrit—dans trois rapports distincts déposés en 1980—aux critères que nous avons utilisés.

Les critères proposés à l'époque étaient encore d'un niveau relativement élevé. Depuis, nous les avons précisés encore davantage dans le cadre des différentes vérifications que nous avons menées. Nous faisons rapport chaque année à la Chambre des communes des conclusions de nos vérifications. Certaines de ces vérifications sont portées à l'attention du Comité. Les ministères concernés peuvent alors se présenter devant le Comité et dire s'ils trouvent ou non que les normes en fonction desquelles lesdites vérifications ont été effectuées leur semblent justes ou raisonnables. De cette façon, ces normes sont toujours à jour. De même, elles sont révisées chaque année et peuvent faire l'objet de modifications.

Jusqu'ici, il n'y a pas eu de véritable refonte des critères de base que nous avons établis à l'époque, en raison de leur niveau élevé et du fait qu'ils sont généralement reconnus comme réalistes. En fait, ils ont surtout été précisés, mais le Comité n'a jamais remis leur bien-fondé en question.

Vous me demandez maintenant si, après dix ans, le Comité a réexaminé ces critères pour voir s'ils sont toujours aussi justes aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à l'époque. La réponse est: non. Je pense qu'il l'aurait fait s'il avait eu des raisons de croire, d'après les commentaires du gouvernement ou de ses gestionnaires, qu'ils n'étaient plus adaptés aux besoins actuels.

M. Dye: Peut-être puis-je donner quelques précisions là-dessus.

Lorsque vous faites une vérification intégrée, vous terminez par un entretien avec les gestionnaires directement intéressés pour leur faire part des critères en question. Il y a comme une entente tacite quant aux critères utilisés, et c'est ainsi que nous pouvons procéder à la vérification en fonction d'un cadre précis.

Il en est de même au cours des discussions beaucoup plus axées sur la politique que nous avons avec les sociétés d'état et au cours desquelles nous exposons les critères utilisés aux fins d'un examen spécial. La vérificateur à la responsabilité de

[Text]

agencies in order to get on with the audit. We are required to set out a plan and state criteria, and so on, in the special examinations that we do. The criteria is being constantly challenged. Every time we have a new area we publish them widely—they are distributed around the world—and there is acceptance. However, I do not think it is general acceptance in the terms that the Canadian Institute of Chartered Accountants would use. The generally accepted standards for the public sector in the area of value for money auditing are just beginning to evolve. They have two standards on the air and the third is just coming out. Again, those are high level.

Senator Marsden: Thank you; that is helpful. The notion of "it is generally agreed" are fearsome words to minorities if you have read the Abella commission, which describes the nature of systemic discrimination as white able-bodied males' views of what is good for everyone else. I assume that since the Abella Commission came out in 1984 some of your standards have been reviewed with a view to achieving equity.

Mr. Dye: I don't ever recall being challenged on the broad question of equity. I don't know that a review in the terms I think you are suggesting has ever been made. It has just never been an issue and has never been challenged. If it should be, we would be happy to try to respect the views of the day and try to accommodate them, at the same time maintaining criteria that are agreed to by those we audit and by our auditors.

Senator Kelly: On the question of reporting, I note that last Thursday the witness from the Canadian Comprehensive Audit Foundation stated the view that "effectiveness reporting" is the responsibility of management. We all agree with that.

Mr. Dye: I agree with that.

Senator Kelly: There has been some improvement in reporting across the various departments of government over the past few years, but it is still very inconsistent. The Department of Finance, for example, does not say anything. Some departments report on effectiveness, but all in varying amounts of clarity and completeness. Where do you fit in in all of that? Who is responsible for developing more consistency in that kind of reporting?

Mr. Dye: We try to encourage better, clearer and more consistent reporting by doing an audit of the evaluations in that process. We reported to the House of Commons in 1984 on the evaluations being conducted at that time and we reported on what you mentioned, that is, that it was improving but was uneven in places.

Senator Kelly: Would it be your job to set standards for reporting?

[Traduction]

faire cette mise au point, tandis que cela se fait dans les ministères et les organismes afin surtout de pouvoir procéder à la vérification. Nous sommes tenus d'établir un plan et des critères avant de procéder à nos examens spéciaux. Ces critères sont constamment remis en question. Chaque fois que nous établissons de nouveaux critères, nous les publions à grande échelle—they sont diffusés partout dans le monde—afin qu'ils soient reconnus. Toutefois, il ne s'agit pas là d'une reconnaissance générale au sens où l'entend l'Institut canadien des comptables agréés. Les normes généralement acceptées pour le secteur public en ce qui a trait à la vérification d'optimisation des ressources ne sont encore que des ébauches. L'ICCA n'a que deux séries de normes en la matière et vient de mettre la dernière main à la troisième. Ici encore, il s'agit de normes de haut niveau.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie de m'avoir éclairée. Les mots «généralement acceptés» ont parfois une portée défavorable aux minorités. Si vous avez lu le rapport de la Commission Abella, vous savez que la discrimination systémique y est décrite comme une façon pour une minorité de bien-pensants d'imposer leurs vues à tout le monde. Je présume que depuis la publication du rapport de la Commission Abella en 1984, vous avez révisé certaines de vos normes pour vous assurer de leur équité.

M. Dye: Je ne me rappelle pas qu'on n'ait jamais même remis en question l'équité de nos normes. J'ignore aussi si une refonte du genre de celle dont vous parlez a jamais été faite. Nous n'en avons tout simplement jamais senti le besoin. Si tel avait été le cas, nous n'aurions pas hésité à donner suite, dans la mesure du possible, aux points de vue exprimés alors, tout en maintenant des critères acceptés à la fois par ceux dont nous vérifions les états financiers et par nos vérificateurs.

Le sénateur Kelly: Au sujet de la question de rendre compte, je note que jeudi dernier, le témoin de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée a fait savoir qu'à son avis, la responsabilité de rendre compte devait incomber aux gestionnaires. Nous sommes tous d'accord avec cela.

M. Dye: J'en conviens aussi.

Le sénateur Kelly: Au cours des dernières années, il y a eu beaucoup d'amélioration à cet égard au sein des différents ministères fédéraux, mais il y a encore un manque d'uniformité flagrant. Le ministère des Finances, par exemple, ne divulgue rien du tout. Certains ministères font rapport en matière d'efficacité, mais le font avec plus ou moins de précision. Que faites-vous par rapport à cela? Qui est chargé d'assurer une plus grande uniformité à ce niveau?

M. Dye: Nous essayons de faire en sorte que les comptes rendus soient plus précis et plus uniformes d'un ministère à l'autre en faisant la vérification des évaluations menées dans ce cadre. Nous avons fait rapport à la Chambre des communes, en 1984, au sujet des évaluations menées à l'époque et lui avons signalé, comme vous le mentionnez, qu'il y avait effectivement eu certaines améliorations mais qu'on notait toujours un manque d'uniformité à certains endroits.

Le sénateur Kelly: N'est-ce pas votre responsabilité d'établir des normes à cet égard?

[Text]

Mr. Dye: The standards for evaluation reporting have been promulgated by the Office of the Comptroller General.

Senator Kelly: Is it his job to see that it is done?

Mr. Dye: Yes, I think that is part of management. They work for the government and that is their job. We have our own approach to the auditing of "effectiveness management". Mr. Myers has a guide in his hands which is typical of many of our guides.

Senator Kelly: Having a guide is fine, but who sees to it that it is followed? Are you saying that so long as inconsistency continues you merely comment on the inconsistency, and that is the beginning and end of your function?

Mr. Dye: I am inclined to agree with that. I want to make sure that I give you the proper answer. We agree that if it were inconsistent we would say so, and that is about as far as we would take it.

Senator Kelly: You produce this large and elaborate document entitled, "Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons." Do you visualize a time when you might produce, instead of an annual report in the form I have just described, a quarterly report?

Mr. Dye: I raised this question with the Public Accounts Committee of the other place and at that time I achieved an all-party agreement that the legislation might be changed from the present, "report annually" to read "report at least annually", thereby permitting more frequent reporting, perhaps when the audits are completed. Whether that would be quarterly or as they are completed, I think it would be more informative for Parliament to have the information while it was fresh, rather than having to wait for the completion of an audit. I also think it would be more efficient for my office that rather than having what becomes quite an elaborate process of producing one of these reports, which have a long gestation period, my sense would be that it would be better to have periodic reporting. The British do it; the Americans do it. Both of their parliaments like it that way. I have tried to encourage our Parliament to consider that, and over the years several members in the other place have taken that up and have provided private members' bills. In each case, however, the government of the day has decided to talk out the bill.

Senator Kelly: It is a serious question. I tend to agree with the Auditor General. I think it is a question of somewhat more timeliness. I do understand and agree that rather than restricting it to quarterly, "at least annually" would cover the need.

Senator Cools: There is a public perception, which has escalated over the last, say, five to ten years, that the Auditor General's office is the financial watchdog of Parliament. The witness has told us clearly that his mandate is to be the watch-

[Traduction]

M. Dye: Les normes applicables aux comptes rendus d'évaluation ont été promulguées par le Bureau du contrôleur général.

Le sénateur Kelly: Est-ce la responsabilité de ce bureau d'en surveiller l'application?

M. Dye: Oui, je pense que cela fait partie du travail des gestionnaires. Ils travaillent pour le gouvernement et cela fait partie de leurs fonctions. Nous avons notre propre façon d'aborder la vérification de la «gestion de l'efficacité». M. Myers a entre les mains un manuel représentatif de bon nombre de nos manuels.

Le sénateur Kelly: Ce n'est pas tout d'avoir un manuel, il faut que quelqu'un en vérifie l'application. Êtes-vous en train de nous dire que votre tâche se borne à signaler les cas de manque d'uniformité et rien de plus?

M. Dye: Je dirais que oui, mais je ne veux surtout pas vous donner de fausses impressions. Disons que lorsqu'il y a manque d'uniformité, nous le signalons et que c'est à peu près là que s'arrête notre intervention.

Le sénateur Kelly: Vous préparez cet énorme et volumineux document intitulé «Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes». Plutôt que de déposer un rapport annuel dans cette forme, avez-vous déjà envisagé de produire éventuellement un rapport trimestriel?

M. Dye: J'ai déjà soulevé cette question avec le Comité des comptes publics de l'autre endroit et nous en étions alors arrivés à la conclusion qu'il faudrait modifier la formulation actuelle de la loi et substituer la mention «faire rapport au moins chaque année» au passage «faire rapport chaque année», pour permettre le dépôt plus fréquent de rapports une fois, par exemple, que les vérifications sont terminées. Quant à savoir si ces rapports devraient être présentés à chaque trimestre ou une fois que les vérifications sont complétées, je crois, pour ma part, qu'il serait plus utile au Parlement d'avoir accès à ces renseignements au fur et à mesure plutôt que d'avoir à attendre la fin d'une vérification. Je pense aussi qu'il serait plus efficient pour nous de procéder ainsi plutôt que de produire ces briques qui exigent une longue période de préparation. À mon avis, nous y gagnerions à faire rapport périodiquement. Les Britanniques le font, de même que les Américains. Leurs institutions respectives préfèrent cette façon de procéder. J'ai essayé de convaincre notre Parlement d'envisager cette possibilité et, au fil des ans, plusieurs députés ont soulevé cette question et ont même déposé des projets de loi d'initiative parlementaire à ce sujet. À chaque fois, le gouvernement au pouvoir s'est cependant refusé à étudier les projets de loi en question.

Le sénateur Kelly: Cette question offre matière à réflexion. Je suis porté à être d'accord avec le vérificateur général. Je pense que les rapports y gagneraient ainsi en à-propos. Je comprends et je suis d'accord que plutôt que de s'en tenir à des rapports trimestriels, il serait plus indiqué de retenir la formulation «au moins chaque année».

Le sénateur Cools: Il y a une perception chez le public, qui s'est répandue au cours des cinq à dix dernières années, selon laquelle le Bureau du vérificateur général joue le rôle de chien de garde du Parlement en matière financière. Le témoin nous a

[Text]

dog for Parliament, not of Parliament. In other words, there is a public perception that the Auditor General is there to keep politicians in line.

I wonder if the witness could tell us how or why the public has developed this perception? Has he any answers to that question?

Mr. Dye: I was not seized of the difference between "of" and "for" in terms of a public perception, but let me try to tackle the question.

We stick to our mandate and audit, in a sophisticated and professional manner, and meet our responsibilities in law. Then there is the additional element, namely, the media, take our report and communicate their vision of what is important to the general public. I also think that is the prime source of information for members of Parliament. I do not think many of them slog through 14 hours of reading the report. They read the news dispatches and form their early views on the report through reports of the media.

When it comes to hearings of the Public Accounts Committee, then parliamentarians do take time to read the specific chapters.

Why the public have come to the conclusion—if indeed they have—that we audit politicians and not government on behalf of Parliament, I do not know. I cannot speak for the average person who may hold that view. If it is a view that is held, it is not our objective that they hold that view. Our objective is to fulfil our mandate as expressed in the law.

I do not think we do anything to try to popularize the office as being anything more than it is—an audit office assisting Parliament. We audit government, crown corporations and other specific entities such as the governments of the Northwest Territories and the Yukon as well as some international activities.

Senator Marsden: As I am sure Mr. Dye knows, Professor Sutherland was a witness in front of this committee last week; Mr. Dye has undoubtedly read her article. I could not be here last week, so I did not hear what she said. However, in her article she argues that, "the Office of the Auditor General will inevitably become political and partisan." That is a quotation from her article. That does not seem to me to be such a problem, as some people will call it, of "The dead hand of bureaucracy"—in other words that the difficulty in bringing about change will be because of the elaboration of procedures and the difficulties which departments, crown corporations, and everyone else will face in terms of the work of your office. I hasten to add that this is not a comment on what you are doing. She poses her question in the future, as do I. My question relates, however, to the previous questions about the fine line between policy and comprehensive auditing. Could you give us your own views on that?

[Traduction]

indiqué clairement que son mandat en faisait un chien de garde pour le Parlement et non du Parlement. En d'autres termes, le public perçoit le vérificateur général comme celui qui doit avoir les hommes politiques à l'œil.

Je me demande si le témoin pourrait nous dire d'où vient cette perception? A-t-il une réponse à cette question?

M. Dye: Je n'étais pas conscient de la différence conférée par le choix des propositions utilisées pour décrire la perception du public, mais je vais quand même essayer de répondre à votre question.

Nous nous acquittons finalement de notre mandat et de nos fonctions de vérification d'une façon subtile et professionnelle, et nous assumons les responsabilités que nous confère la loi. Il y a ensuite un autre élément qui entre en ligne de compte: les médias; ces derniers prennent connaissance de notre rapport et communiquent au grand public ce qui, à leur avis, leur semble important. Je pense aussi que c'est là la principale source de renseignements des députés. Je doute que beaucoup d'entre eux se tapent les 14 heures qu'exige la lecture de ce rapport. Ils se contentent de lire les communiqués et se font une opinion à partir des comptes rendus livrés par les médias.

Lorsqu'ils doivent comparaître devant le Comité des comptes publics, ces mêmes parlementaires prennent alors le temps de lire les chapitres pertinents du rapport.

Je ne saurais dire pourquoi le public en est arrivé à la conclusion—si effectivement, c'est le cas—que nous surveillons les hommes politiques et non le gouvernement au nom du Parlement. Je ne peux me prononcer à la place du citoyen moyen. Si c'est effectivement là le point de vue de la population, c'est bien malgré nous. Notre objectif est de nous acquitter du mandat qui nous est conféré par la loi.

Je ne pense pas que nous fassions quoi que ce soit pour essayer de répandre l'idée que le bureau est plus que ce qu'il est censé être—c'est-à-dire un bureau de vérification chargé d'orienter le Parlement. Nous vérifions la gestion financière du gouvernement, des sociétés d'État et d'autres entités distinctes comme les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon de même que certains organismes internationaux.

Le sénateur Marsden: Je suis sûre que M. Dye est au courant que la professeure Sutherland a comparu devant nous la semaine dernière. Il a d'ailleurs probablement lu son article. Comme je n'étais pas ici la semaine dernière, j'ai raté son témoignage. Toutefois, dans son article, elle soutient que «le Bureau du vérificateur général va inévitablement finir par devenir politique et partisan». C'est là une citation de l'article en question. Ça ne me semble pas tellement être un problème de, comme certaines personnes l'appellent, «lourdeur administrative»—en d'autres termes, la difficulté consistera à apporter les changements nécessaires, compte tenu du choix des procédures et des difficultés que votre intervention occasionnera aux ministères, aux sociétés d'État et aux autres organismes concernés. Je m'empresse de préciser que ce commentaire ne vise pas à remettre en question l'utilité de votre travail. Comme moi, la professeure Sutherland s'interroge au sujet de l'avenir. Ma question rejoint toutefois les questions précédentes au sujet de la subtile frontière existant entre la politique et la vérifica-

[Text]

Comprehensive auditing clearly creates an awful lot more complexity, paper, and, in the broad sense of the term, bureaucracy. How do you walk that fine line?

Mr. Dye: I will address the concern raised by Professor Sutherland that we might become politicized, if that was the phrase she used.

Senator Marsden: That was not my question. I am not worried about whether you will become more politicized; I am worried about whether you will become more bureaucratized.

Mr. Dye: We try very hard not to get into a political fray.

Senator Marsden: I understand that.

Mr. Dye: I think it is valuable to be conscious that we must not do so. There is not one senior officer in my office that I could define as being political. We are a very neutral bunch.

Has comprehensive auditing caused more bureaucracy, more paper and more complexity? I would hope that our recommendations, when they are followed, achieve a reduction in the complexities of bureaucracy and red tape and an increase in economies and efficiencies. It may be true that the government, in its own response to our recommendations, has taken rather elaborate measures that may well be cumbersome—measures that were not an intended consequence, but that is the way it turned out. Are we at fault for making recommendations that cause a change? I do not think so. I think it is our responsibility to do that when it is a useful, constructive thing to do. We cannot control the responses, some of which I think have been pretty heavy.

Senator Marsden: Is that not the usual relationship between professionals and—forgive me for using the word—clients? In other words, the most knowledgeable member of that combination usually manages to prevail and the client, if I may put it that way, is the person who elaborates. When you speak about clumsy responses, is that because politicians are always and inevitably—and should be, in some senses—amateurs? Are we into the amateur-professional relationship here?

Mr. Dye: If the responses are clumsy—and they are not all clumsy; I do not want to leave you with that impression—I think it may be because we are in the public and political environment, not in the private sector, where a suggestion by an auditor is usually responded to constructively and in a less costly or more efficient means, which is desirable and in the best interests of the entity involved. In the circumstance here involving the federal government, I think the political dimension of the response is important. The bureaucrat will do his or her best to serve his or her minister. The defences become a little more elaborate, I think, in the public sector.

[Traduction]

tion intégrée. Pourriez-vous nous donner votre point de vue sur ce sujet?

La vérification intégrée suppose inévitablement une complexité beaucoup plus grande, énormément de paperasserie et, au sens large du terme, de formalités administratives. Comment vous y prenez-vous pour respecter cette subtile frontière?

M. Dye: Je répondrais à la professeure Sutherland qu'effectivement nous pourrions devenir politisés, si c'est bien le terme qu'elle a utilisé.

Le sénateur Marsden: Vous ne répondez pas à ma question. Je ne m'inquiète pas tant de votre politisation que de votre bureaucratisation.

M. Dye: Nous voulons à tout prix éviter de descendre dans l'arène politique.

Le sénateur Marsden: Je comprends.

M. Dye: Je pense qu'il est important que nous soyons conscients de ce danger. Il n'y a pas un seul haut fonctionnaire au sein de notre bureau que je pourrais qualifier de politisé. Nous sommes tous très neutres.

Quant à votre question au sujet de l'augmentation des formalités administratives, de la paperasserie et de la complexité, je vous dirais que j'espère que nos recommandations, lorsqu'elles sont suivies, permettent une réduction de la complexité et des tracasseries administratives et une augmentation de l'économie et de l'efficacité. Il est peut-être vrai que le gouvernement, dans la façon dont il applique nos recommandations, prend des mesures assez draconiennes susceptibles d'alourdir le fonctionnement de l'appareil gouvernemental, mais cela n'est pas voulu au départ. Est-ce notre faute si nos recommandations donnent lieu à des changements? Je ne le pense pas. Je pense qu'il est de notre devoir de formuler des recommandations lorsque celles-ci peuvent être utiles et constructives. Nous n'avons cependant pas de contrôle sur la façon dont elles sont appliquées, et je conviens que parfois certaines mesures sont assez draconiennes.

Le sénateur Marsden: N'est-ce pas là la relation habituelle entre les professionnels et—vous m'excuserez d'utiliser ce terme—les clients? En d'autres termes, la personne la mieux informée des deux s'organise habituellement pour décider et laisse au client, si je peux m'exprimer ainsi, la responsabilité d'agir. Lorsque vous parlez de décisions maladroites, est-ce parce que les hommes politiques sont toujours et inévitablement—et doivent l'être, en un certain sens—des amateurs? Avons-nous affaire ici à une relation entre amateurs et professionnels?

M. Dye: Si les décisions sont maladroites—et elles ne le sont pas toutes; loin de moi l'idée de vous donner cette impression—je pense que c'est peut-être parce que nous sommes dans un contexte politique et public et non dans le secteur privé, où toute suggestion faite par un vérificateur est habituellement mise en application de façon constructive, à un coût moindre ou à l'aide de moyens plus efficaces, de façon à servir les meilleurs intérêts de l'entité concernée. Dans le cas de l'appareil gouvernemental fédéral, je pense que la dimension politique de la décision est importante. Les bureaucrates font de leur mieux

[Text]

Senator Marsden: You see no danger, then, of a build-up of massive bureaucracies, either in your office or on the side of ministers' offices? Is that what you are saying?

Mr. Dye: I hope that it will not happen, although I cannot guarantee that it will not. I can tell you that my personal plan for my office is to keep it of the same size or to reduce its size. I should probably say that maintaining its size is the more realistic—I do not want to leave you with the impression that we are going to disappear. Our way of doing that, in coping with the ever-increasing complexities and size of the government, is to use a high tech solution to auditing. I am surprised that Mr. Meyers isn't here with his computer tonight. We usually attend meetings with our computers. It is a very sophisticated way to work.

Senator Marsden: It is probably miniaturized.

Mr. Dye: I didn't authorize that purchase, I might add.

Senator Marsden: Yes, and if a minister's office builds up its bureaucracy, I suppose that you will comprehensively audit them and say that they are ineffective, will you? Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: On behalf of the committee I thank the Auditor General and his officials for appearing this evening. They gave us very clear answers and I hope that we understood everything that was said.

The committee adjourned.

[Traduction]

pour bien servir leurs ministres. On prend peut-être un peu plus de précautions, je crois, dans le secteur public.

Le sénateur Marsden: Vous ne craignez donc pas d'assister à une multiplication des formalités administratives au sein de votre bureau ou des cabinets de ministres? C'est bien cela?

M. Dye: J'espère que cela n'arrivera pas, mais je ne peux rien garantir. Je peux vous dire que personnellement, je compte réduire la taille de notre bureau ou la garder intacte. La deuxième possibilité est sans doute la plus réaliste—je ne voudrais pas vous donner l'impression que nous allons disparaître. Nous comptons y parvenir en ayant recours à la haute technologie pour adapter nos méthodes de vérification à la complexité et à la taille sans cesse croissantes de l'appareil gouvernemental. Je m'étonne de constater que M. Meyers n'a pas apporté son ordinateur avec lui ce soir. Nous assistons habituellement aux réunions avec nos ordinateurs. C'est une façon très évoluée de travailler.

Le sénateur Marsden: Il est probablement miniature.

M. Dye: À propos, je n'ai pas autorisé cet achat.

Le sénateur Marsden: Donc, si un cabinet de ministre vient à être trop porté sur la bureaucratie, je suppose que vous allez le soumettre à une vérification intégrée et conclure que ses méthodes sont inefficaces, n'est-ce pas? Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Au nom du Comité, je remercie le vérificateur général et ses adjoints d'être venus témoigner ici ce soir. Leurs réponses ont été très claires et j'espère que tout ce qui a été dit a été bien compris.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES — TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:
Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;
Mr. D.L. Meyers, Deputy Auditor General.

Du Bureau du Vérificateur général du Canada:
M. Kenneth M. Dye, vérificateur général;
M. D.L. Meyers, sous-vérificateur général.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, February 4, 1988

Le jeudi 4 février 1988

Issue No. 23

Fascicule n° 23

Ninth proceedings on:

Neuvième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1988

L'étude du Budget déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1988

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable W. M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(or Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(or Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable W. M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Bazin	(ou Frith)
Cogger	Marsden
Cools	*Murray
Haidasz	(ou Doody)
Hicks	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988 with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending 31st March 1988, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat—

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 4, 1988
(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator William M. Kelly, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelly, Atkins, Cogger, Cools, Haidasz, Marsden and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

*Witnesses:**The Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Brian S. Caine, Partner, Clarkson Gordon;

Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and Auditing Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 10, 1987 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates for the fiscal year ending 31st March, 1988.

Mr. Caine made an opening statement following which he and Mr. Kelly responded to questions.

At 12:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 FÉVRIER 1988
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur William M. Kelly (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Kelly, Atkins, Cogger, Cools, Haidasz, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Brian S. Caine, associé, Clarkson Gordon;

M. John J. Kelly, directeur de la recherche (organismes du secteur public).

Conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, le comité reprend l'étude du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

M. Caine fait une déclaration liminaire, puis M. Kelly et lui-même répondent aux questions.

À 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 4, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m., to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1988.

Senator William M. Kelly, (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning Mr. John Kelly and Mr. Brian Caine from the Canadian Institute of Chartered Accountants. I must say that I met Mr. Kelly in the hall and I cannot find any link in a family sense with him. I am sure there is some link, though, because all the Kellys are linked in some fashion or another.

Mr. Kelly is the Director of Public Sector Accounting and Auditing for the Canadian Institute of Chartered Accountants. The CICA has been doing a great deal of work on comprehensive auditing. Their prime objective is to get more auditing business, but nonetheless some good may come of it.

Mr. Brian Caine is a member of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the CICA and a chairman of its subcommittee responsible for the development of value-for-money auditing standards. He is also the National Director of Comprehensive Auditing for Clarkson Gordon. I believe that Mr. Caine has some opening remarks to make and I would ask him to proceed.

Mr. Brian S. Caine, Partner, Clarkson Gordon: We wish to thank you, Mr. Chairman, for the invitation to participate in your consideration of comprehensive auditing. It is a subject that members of our profession have been involved in from the very beginning.

In general terms, comprehensive auditing is concerned with accountability. Legislatures provide authority for the acquisition and use of resources by government and, therefore, are responsible for overseeing the administration of those resources. The government, in turn, is responsible for the management of its financial affairs and the resources entrusted to it, and is accountable to the legislature.

To fulfil their oversight responsibilities, legislatures throughout the years have demanded a regular accounting of the government's use of public money and property. Legislatures need to know whether public resources are administered in accordance with legislative authorities, whether those resources are properly safeguarded, and that resources are productively and efficiently used to fulfil the purposes for which they were appropriated. Comprehensive auditing addresses the broad scope of those information needs and provides legislators with assessments of administrative procedures, practices and assurances as to the credibility of management reports.

Through the work of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, the Auditor General of Canada, his provincial

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 février 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le sénateur William M. Kelly (vice-président) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. John Kelly et M. Brian Caine, de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). J'ai parlé avec M. Kelly dans le hall; nous ne nous sommes pas trouvé de lien de parenté, mais je suis sûr qu'il en existe un, car tous les Kelly sont parents de près ou de loin.

M. Kelly est directeur du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, organisme qui s'est beaucoup intéressé à la question de la vérification intégrée. Le travail de l'Institut peut être intéressant même si son objectif premier est de promouvoir la vérification.

M. Brian Caine est membre du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA, et il est président du sous-comité chargé d'élaborer les normes de vérification de l'optimisation des ressources. Il est aussi directeur national de la Vérification intégrée chez Clarkson Gordon. Je crois que M. Caine a quelques remarques préliminaires à faire. Je lui cède donc la parole sans plus tarder.

M. Brian S. Caine, associé, Clarkson Gordon: Nous vous remercions, monsieur le président, de nous avoir invités à participer à votre examen de la vérification intégrée. C'est un domaine auquel les membres de notre profession se sont intéressés dès le début.

En gros, la vérification intégrée est liée à l'obligation de rendre compte. Les corps législatifs autorisent le gouvernement à acquérir et à utiliser des ressources et sont par conséquent chargés de surveiller l'administration de ces ressources. De son côté, le gouvernement est responsable de la gestion de ses affaires financières et des ressources qui lui sont confiées, et il doit en rendre compte aux corps législatifs.

Pour s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance, les corps législatifs ont, au fil des ans, exigé régulièrement des comptes rendus comptables sur l'utilisation des biens et des deniers publics par le gouvernement. Les corps législatifs doivent savoir si les ressources publiques sont administrées conformément aux autorisations législatives, si elles sont bien protégées et si elles sont employées d'une manière productive et efficiente, de sorte que les objectifs pour lesquels elles ont été consenties soient atteints. La vérification intégrée fournit les multiples renseignements nécessaires et offre aux législateurs une évaluation des procédures et pratiques administratives, ainsi que des garanties quant à la crédibilité des rapports de gestion.

Grâce aux efforts de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, du Vérificateur général du Canada, de ses

[Text]

counterparts and the professions, comprehensive auditing has gained acceptance in the public sector in Canada. It is reflected in the legislated audit mandates of the federal and five provincial auditors general and the special examination requirements for federal crown corporations. Comprehensive audits are also being performed for some municipalities, hospitals and other public sector bodies.

Internationally the comprehensive auditing approach can be found in the work of the General Accounting Office of the United States and in the audit requirements for local authorities and the national government in the United Kingdom and a number of other countries. Comprehensive auditing is gaining acceptance throughout the world as a result of the work of such organizations as the Canadian Comprehensive Auditing Foundation and the International Organization of Supreme Audit Institutions.

While chartered accountants in government and in public practice have been involved with the development of comprehensive auditing from its earliest beginnings, the Canadian Institute began to address the need for general auditing standards suited to comprehensive auditing in 1984. In that year the CICA established a task force of senior professionals to look into the question and to make recommendations that would serve as a basis for action by the Institute's standard-setting body.

The task force was chaired by Mr. W. Ross Walker, FCA, Senior Partner of Peat Marwick and member of the Board of Governors of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. Other members of the task force were: Kenneth G. Belbeck, the Chairman of Stevenson, Kellog, Ernst & Whinney, who is also a Governor of the CCAF; Douglas G. Lewis, FCA, member of Parliament and, at that time, Chairman of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts; David C. Selley, FCA, National Director of Audit for Clarkson Gordon, who was at that time the CICA Auditing Standards Director; and my colleague, Mr. Kelly.

In the course of its study, the task force held a series of meetings and extensive consultations with a broad cross-section of practitioners and users of comprehensive auditing services, including members of Parliament, deputy ministers, legislative auditors and other practitioners. In its final report, the task force concluded that:

CICA Research should proceed to develop and recommend general standards that are appropriate for comprehensive audits carried out by legislative and other external auditors.

We undertook a program to produce these standards.

Perhaps I should provide some definitions. There are three main elements of comprehensive auditing. The first two, attesting to financial statements and auditing for compliance with legislative authorities, are traditional responsibilities of auditors in the public sector. The third and distinctive element of comprehensive auditing is value-for-money auditing. It is this

[Traduction]

homologues provinciaux et des membres de la profession, la vérification intégrée a été acceptée dans le secteur public au Canada, comme en témoignent les mandats de vérification qui incombent, aux termes de la loi, au Vérificateur général fédéral et à cinq de ses homologues provinciaux, ainsi que les exigences particulières concernant l'examen des sociétés d'État fédérales. Des vérifications intégrées sont aussi effectuées pour certains hôpitaux, municipalités et autres organismes du secteur public.

Sur le plan international, l'agence générale comptable des États-Unis a adopté le principe de la vérification intégrée pour ses travaux, tout comme certaines autorités locales et le gouvernement national du Royaume-Uni, de même qu'un certain nombre d'autres pays. La vérification intégrée est de plus en plus acceptée partout dans le monde grâce aux efforts d'organismes comme la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Les comptables agréés du gouvernement et du secteur public ont participé, dès le début, à l'élaboration de la vérification intégrée, mais en 1984, l'Institut canadien a commencé à étudier la nécessité d'adopter des normes de vérification générales adaptées à la vérification intégrée. Cette année-là, l'ICCA a demandé à un groupe de travail composé d'experts de la profession d'étudier la question et de formuler des recommandations dont pourraient s'inspirer son organisme chargé d'établir les normes.

Le groupe de travail était présidé par M. W. Ross Walker, FCA, associé principal de Peat Marwick et membre du conseil d'administration de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Faisaient aussi partie du groupe de travail: Kenneth G. Belbeck, président de Stevenson, Kellog, Ernst & Whinney et également membre du conseil d'administration de la FCVI; Douglas G. Lewis, FCA, député et président du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, à l'époque; David C. Selley, FCA, directeur national de la Vérification chez Clarkson Gordon et directeur des Normes de vérification de l'ICCA, à l'époque; enfin, mon collègue, M. Kelly.

Dans le cadre de son étude, le groupe de travail a tenu une série de réunions et maintes consultations avec un vaste échantillonnage de spécialistes et d'utilisateurs des services de vérification intégrée, y compris des députés, des sous-ministres, des vérificateurs mandatés par la loi et autres professionnels. Dans son rapport final, le groupe de travail est arrivé à la conclusion suivante:

Le Service de recherche de l'ICCA devrait élaborer et recommander des normes générales traitant des vérifications intégrées effectuées tant par les vérificateurs mandatés par la loi et que par les autres vérificateurs externes.

Nous nous sommes donc employés à établir ces normes.

Je devrais peut-être vous fournir certaines définitions. La vérification intégrée comprend trois éléments principaux. Les deux premiers, soit l'attestation des états financiers et la vérification de la conformité aux autorisations législatives, sont les responsabilités traditionnelles des vérificateurs du secteur public. La vérification de l'optimisation des ressources est le

[Text]

element that is concerned with the three Es—economy, efficiency and effectiveness.

Two days ago the CICA's Public Sector Accounting and Auditing Committee approved the issue of a public sector auditing statement on Value-for-Money Auditing Standards. This statement is the fourth public sector auditing statement that is relevant to comprehensive auditing. The other three statements describe the broader scope and purpose of auditing in the public sector and recommend standards for audits of financial statements and for auditing compliance with legislative and related authorities.

Together, these auditing statements describe the nature and role of the "comprehensive audit" mandates of legislative auditors and recommend auditing standards for the three main components of comprehensive auditing, including value-for-money auditing.

Perhaps I can briefly outline the nature and extent of the CICA's role in promulgating standards. The standards issued by the institute fall into two general categories: auditing standards and accounting standards.

Auditing standards govern the professional qualities of auditors, the conduct of their audit examinations and the content of their audit reports. These professional standards help to ensure that auditors, the users of their services and those being audited know and agree on what is expected of the auditor. They also serve to promote a consistent high quality of service.

Accounting standards are the criteria used by auditors in forming their opinions on the fair presentation of information in financial statements and related financial reports. The CICA promulgates accounting standards for both the private and public sectors in Canada. Accounting recommendations in the CICA handbook are generally accepted accounting principles for the private sector, and the accounting statements issued by its public sector committee recommend financial reporting standards and accounting principles appropriate for the federal, provincial and territorial governments.

It is important to clarify a potential area for confusion about the value-for-money auditing standards just issued by the CICA. At the beginning of the project, some public sector managers were concerned that the CICA was going to prescribe criteria against which management's performance would be judged. As I have explained, this is not the role of the auditing standards we are recommending. Rather, those standards govern how auditors should carry out their examinations and how they should report. There is, indeed, no authoritative body of generally accepted performance standards that could serve as audit criteria for value-for-money audits in the way that generally accepted accounting principles have traditionally provided standards of measurement and reporting for financial statements. This lack of authoritative audit criteria is

[Traduction]

troisième volet de la vérification intégrée. Il concerne les trois «E», soit l'économie, l'efficience et l'efficacité.

Il y a deux jours, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA a approuvé la publication d'une Prise de position sur la vérification dans le secteur public intitulée «Normes de vérification de l'optimisation des ressources». Il s'agit de la quatrième Prise de position sur la vérification dans le secteur public qui traite de la vérification intégrée. Les trois précédentes décrivent la vaste portée ainsi que les objectifs multiples de la vérification dans le secteur public et recommandent des normes pour la vérification des états financiers et la vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes.

Ensemble, ces prises de position expliquent la nature et le but des mandats de «vérification intégrée» conférés par la loi, et recommandent des normes de vérification pour les trois principales composantes de la vérification intégrée, y compris la vérification de l'optimisation des ressources.

Je peux peut-être expliquer brièvement le rôle de l'ICCA dans la promulgation des normes. Il existe deux catégories générales de normes publiées par l'Institut, soit les normes de vérification et les normes comptables.

Les normes de vérification traitent des qualités professionnelles que doivent posséder les vérificateurs, de l'exécution du travail de vérification et du contenu des rapports de vérification. Ces normes professionnelles aident à faire en sorte que les vérificateurs, ceux qui retiennent leurs services et ceux qui font l'objet de la vérification sachent ce que l'on attend d'un vérificateur et s'entendent sur son rôle. Elles favorisent aussi la prestation constante d'un service d'excellente qualité.

Les normes comptables sont les critères que les vérificateurs utilisent pour déterminer si les renseignements contenus dans les états financiers et les rapports connexes sont exacts. L'ICCA promulgue des normes comptables à la fois pour le secteur privé et pour le secteur public au Canada. Les recommandations comptables contenues dans le manuel de l'ICCA sont des principes comptables généralement acceptés et sont formulées à l'intention du secteur privé; les prises de position publiées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public recommandent les normes de rapport financier et les principes comptables pertinents pour les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations territoriales.

Il importe de clarifier une question qui pourrait prêter à confusion quant aux normes de vérification de l'optimisation des ressources récemment publié par l'ICCA. Au début du projet, certains gestionnaires du secteur public craignaient que l'ICCA prescrive des critères en fonction desquels leur rendement serait évalué. Comme je l'ai expliqué, ce n'est pas là le but des normes de vérification que nous recommandons. Elles stipulent plutôt comment les vérificateurs devraient effectuer leurs examens et ce que devrait contenir leur rapport. Dans les faits, il n'y a aucun ensemble de normes de rendement généralement reconnues qui font autorité, qui pourraient servir de critères de vérification pour les vérifications de l'optimisation des ressources, et qui seraient analogues aux principes comptables généralement reconnus qui, de tout temps, ont

[Text]

one of the most difficult issues facing auditors engaged in value-for-money work. At present, virtually all value-for-money work is carried out in the public sector. Most is carried out in the federal and provincial governments and their agencies under the terms of their various audit acts. Under the provisions of those acts that relate to auditing value-for-money and compliance with authorities, legislative and other auditors are empowered to examine and assess the government's management of resources and the quality of its administrative systems and practices, and to report the results of those examinations to the legislature or other governing body.

Direct audit and reporting on administrative performance, systems or practices is a feature of legislative auditing that is intended to respond to the information needs of Parliament and other governing bodies. This kind of auditing contrasts with the more commonly recognized attest audit because the auditor directly assesses and reports on management performance, systems and practices, rather than auditing and reporting on the reliability of financial statements or other reports prepared by management. For example, in the attest audit of financial statements, auditors express professional opinions on the fair presentation of statements prepared by management. Thus the auditor provides users of financial statements with assurance as to the credibility of those statements by attesting to the fairness of their presentation in accordance with generally accepted accounting principles.

The financial statements of a business enterprise provide not only an accounting of its financial affairs, but also of its performance; namely, its profitability. Business financial statements focus on the determination of annual profits or losses since the main objective of a business is profit, and its resources are employed to that end. The earnings record of a business reflects, at least to some extent, the economy, efficiency and effectiveness of its operations.

Governments, on the other hand, employ resources to achieve a wide variety of social and economic goals. They have no single "bottom-line." While a government's financial statements provide an accounting of its financial affairs, those statements cannot, by themselves, adequately report on government's performance in administering the resources entrusted to it. A recent CCAF study of "Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector" proposes that management in government and other public sector bodies prepare accountability reports on their performance in addition to the financial statements, and that auditors attest to the credibility of those reports. This approach is in line with the attest function associated with the audit of financial statements, the most commonly recognized traditional audit role.

[Traduction]

fourni des normes de mesure et de rapport pour les états financiers. L'absence de critères d'évaluation qui font autorité est l'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les auteurs de vérifications de l'optimisation des ressources. Actuellement, presque toutes les vérifications de ce type sont réalisées dans le secteur public. La plupart visent les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que leurs organismes et sont exécutées conformément aux diverses lois relatives à la vérification. Aux termes des dispositions de ces lois qui concernent la vérification de l'optimisation des ressources et la conformité aux autorisations, les vérificateurs mandatés par la loi et autres sont habilités à examiner et à évaluer la façon dont le gouvernement a géré ses ressources ainsi que la qualité de ses pratiques et systèmes administratifs, et à faire rapport des conclusions de leur évaluation aux corps législatifs ou aux autres instances supérieures.

La vérification directe du rendement, des pratiques et des systèmes administratifs et la présentation d'un rapport à ce sujet sont l'une des caractéristiques de la vérification qui est prévue aux termes de la loi et qui vise à fournir au Parlement et aux autres instances supérieures les renseignements dont ils ont besoin. Ce genre de vérification diffère de la vérification d'attestation plus reconnue dans la mesure où le vérificateur évalue directement la performance, les systèmes et les pratiques de gestion et présente un rapport à ce sujet, au lieu de vérifier la fiabilité des états financiers ou autres rapports préparés par les gestionnaires et d'en faire rapport. Ainsi, dans le cadre d'une vérification d'attestation des états financiers, les vérificateurs émettent une opinion professionnelle sur l'exactitude des états préparés par les gestionnaires. Les vérificateurs donnent donc aux intéressés une assurance quant à la crédibilité des états financiers, en attestant que ces derniers ont été établis conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Les états financiers d'une entreprise commerciale ne présentent pas seulement un compte rendu de sa situation financière, mais permettent aussi de mesurer sa performance, c'est-à-dire sa rentabilité. Ils sont axés sur la détermination des profits ou des pertes de l'exercice étant donné que l'objectif principal d'une entreprise commerciale est le profit et que ses ressources sont employées à cette fin. Les bénéfices d'une entreprise reflètent donc, dans une certaine mesure, du moins l'économie, l'efficacité et l'efficacité de ses activités.

Les gouvernements, par contre, utilisent leurs ressources pour atteindre des objectifs sociaux et économiques variés. Ils ne présentent pas un «résultat net» unique. Même si les états financiers d'un gouvernement rendent compte de ses activités financières, ils ne permettent pas, à eux seuls, de mesurer adéquatement la performance du gouvernement relativement à l'administration des ressources qui lui ont été confiées. Une étude récente de la FCVI intitulée «Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector» propose que les gestionnaires de la Fonction publique et des autres organismes du secteur public préparent des rapports pour rendre compte de leur rendement, en plus des états financiers, et que des vérificateurs attestent la crédibilité de ces rapports. Cette approche peut être assimilée à la fonction d'attestation associée à la vérifica-

[Text]

The concept of independently audited performance reports prepared by management has numerous advantages and should have considerable appeal to auditors, their clients and management. The successful implementation of this approach depends on management's willingness to accept the challenge and risks in providing such performance information. Even so, there will still be numerous, complex and difficult problems to overcome in developing performance reports that are fair, useful, and auditable. In the meantime, legislative auditors will continue to report their findings regularly to the legislatures in accordance with their existing broad-scope mandates. Regardless of the development of additional management accountability reports, it is likely that legislative auditors will still be called upon to examine directly and report on matters of interest to the legislative bodies they serve.

Comprehensive auditing has given birth to many issues and much controversy, some of which have yet to be resolved. Nevertheless, in its relatively short history as an auditing concept and discipline, it has proven to be a valuable tool in assessing and improving the system and process of accountability in government and other public sector bodies. Mr. Chairman, that concludes my opening remarks.

Senator Marsden: Mr. Caine, that was a very interesting and helpful statement. You concluded your remarks by talking about accountability. Of course, that is what this committee is concerned about; but may I ask you how that operates inside your occupation? For example, how did your institute decide that economy, efficiency and effectiveness were far greater values than some others which might have been put forward?

Mr. Caine: The development of the approach and methodology of value-for-money auditing began with the mandates of the audit acts, which stipulated that economy, efficiency and procedures for monitoring effectiveness were the most interesting issues to the client, Parliament; and rising from those statements in those acts, the auditor turned his or her attention to those questions. So the questions of economy, efficiency and effectiveness were stipulated by the client as the areas in which the auditor should focus his or her attention.

Senator Marsden: I am sure that you have had a lot of experience with these criteria, not only in the federal domain, but in other levels of government. Do you regard those criteria as being the correct ones? Would you add, delete or amend those three broad criteria?

Mr. Caine: The three criteria are broad enough to capture a range of information that is of critical significance. I have not seen any additional criteria or objectives that should be added to that list in my work, nor in the experience of our committee.

[Traduction]

tion des états financiers, c'est-à-dire la fonction de vérification la plus reconnue.

L'idée d'une vérification indépendante des rapports de rendement préparés par les gestionnaires comporte de nombreux avantages et devraient présenter beaucoup d'attrait pour les vérificateurs, leurs clients et les gestionnaires. Cette démarche sera couronnée de succès pour autant que les gestionnaires accepteront le défi et les risques que suppose la divulgation de ces renseignements sur le rendement. Quoi qu'il en soit, il y aura quand même des problèmes nombreux et complexes à surmonter pour élaborer des rapports de rendement qui soient justes, utiles et vérifiables. Entre temps, les vérificateurs mandatés aux termes de la loi continueront de présenter régulièrement leurs conclusions aux corps législatifs concernés, conformément aux vastes mandats dont ils sont actuellement investis. Même si l'on obligeait les gestionnaires à présenter des rapports supplémentaires, les vérificateurs mandatés aux termes de la loi seraient probablement quand même appelés à examiner directement certaines questions présentant un intérêt pour les corps législatifs qu'ils servent et à leur soumettre des rapports à ce sujet.

La vérification intégrée a suscité beaucoup de controverse et de nombreux problèmes qui n'ont pas encore été résolus. Quoi qu'il en soit, même si elle constitue une discipline ou un concept de vérification relativement jeune, elle s'est avérée être un outil précieux pour évaluer et améliorer le système et les méthodes qu'emploient le gouvernement et les autres organismes du secteur public, relativement à l'obligation de rendre compte. Monsieur le président, voilà qui conclut mes remarques préliminaires.

Le sénateur Marsden: Monsieur Caine, votre exposé était très intéressant et instructif. Vous avez terminé en parlant de l'obligation de rendre compte. Notre comité s'intéresse évidemment à cette question, mais puis-je vous demander ce qu'il en est au sein de votre profession? Par exemple, comment votre institut a-t-il décidé que l'économie, l'efficacité et l'efficacité étaient des valeurs qui avaient nettement préséance sur certaines autres qui auraient pu être proposées?

M. Caine: L'approche et la méthodologie établies pour la vérification d'optimisation se sont inspirées des mandats prévus dans les lois qui traitent des vérifications et qui stipulent que l'économie, l'efficacité et les méthodes de contrôle de l'efficacité sont les aspects présentant le plus d'intérêt pour le client, c'est-à-dire le Parlement; c'est donc en se fondant sur ces lois que le vérificateur a accordé préséance à ces questions. C'est le client qui a stipulé que le vérificateur devait accorder une attention particulière à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité.

Le sénateur Marsden: Je suis certaine que vous avez une vaste expérience de ces critères, non seulement dans le domaine fédéral, mais à d'autres niveaux. Considérez-vous qu'ils sont satisfaisants? À votre avis, devrait-on modifier ces trois critères généraux, les supprimer ou en ajouter d'autres?

M. Caine: Les trois critères sont suffisamment vastes pour couvrir une gamme d'informations d'une importance capitale. Si j'en juge d'après mon travail et mon expérience au sein de

[Text]

Senator Marsden: Are you telling me in a polite way that they are so general that everything can be covered under them?

Mr. Caine: They are fairly general.

Senator Marsden: So they could be extended to include anything. Last night the Auditor General of Canada, who has a very specific mandate, appeared before this committee. Would you compare what goes on federally with what you have seen going on at the provincial, territorial or municipal levels?

Mr. Caine: There are five other jurisdictions in Canada that have passed legislation which contains the value-for-money auditing component. There are variations in wording among those five legislative acts, but in general they ask the auditor to look at questions of economy and efficiency and report on them and to look at the procedures in place to monitor effectiveness—not to comment directly on effectiveness or the merits of policy, but on procedures to monitor. So in that sense there are a number of common elements to the legislative mandates. We looked at this legislation in developing our standards because we could not see a national institute issuing one standard for each province. Within the thrust of economy, efficiency and procedures for effectiveness are variations in reporting mandates, as to when an auditor would report and the focus of the audit. For example, the recently passed crown corporations legislation asked for an overall opinion on the systems that management had set in place to ensure due regard to economy and efficiency, rather than directly reporting on specific instances of diseconomy. So there are differences in terms of reporting mandate, but in terms of the subject of the audit, the area to be focused upon, there is fairly common ground.

Senator Marsden: It is public policy in the federal domain in Ontario, Manitoba, Quebec, and I understand about to be in P.E.I., Nova Scotia and perhaps elsewhere, that pay equity should come into effect. Do you routinely look into pay equity or include it in the standards that you put forward for the provinces in general?

Mr. Caine: The pay equity legislation has wide implications for all public sector bodies, as well as a number of others. Any auditor would have to look at how his client is responding to legislation, which might impact costs and the way they manage their business. In the general sense, they affect any auditor. However, I have not evaluated the direct impact of pay equity legislation on a value-for-money audit engagement.

Senator Marsden: You were telling us that you have attempted to get some kind of nationally-agreed-upon standards that apply to all provincial jurisdictions. Do those standards include such things as pay equity, which is a major public policy item?

[Traduction]

notre comité, il n'y a pas lieu d'ajouter d'autres critères ou objectifs.

Le sénateur Marsden: Est-ce une façon polie de dire qu'ils sont tellement généraux qu'ils couvrent tout?

M. Caine: Ils sont effectivement très généraux.

Le sénateur Marsden: Ils peuvent donc tout englober. Hier soir, le Vérificateur général du Canada, qui a un mandat très précis, a comparu devant notre comité. Diriez-vous que ce qui se passe sur le plan fédéral est comparable à ce qui se passe aux niveaux provincial, territorial ou municipal?

M. Caine: Il y a cinq autres ordres de gouvernement au Canada qui ont adopté des lois traitant de la vérification d'optimisation. Ces cinq lois ne sont pas toutes libellées de la même façon, mais en général elles demandent au vérificateur d'examiner la question de l'économie et de l'efficacité, de présenter un rapport à ce sujet et d'examiner les systèmes en place pour contrôler l'efficacité; elles ne lui demandent pas de se prononcer directement sur l'efficacité ou les mérites d'une politique, mais d'examiner les procédures de contrôle. Dans ce sens, les mandats conférés par les diverses lois présentent donc un certain nombre d'analogies. Nous avons donc examiné ces lois au moment d'élaborer nos normes, car nous ne pouvions pas concevoir qu'un institut national publie des normes pour chaque province. Les critères d'économie, d'efficacité et d'efficacité sont appliqués, mais les modalités de rapport peuvent varier, par exemple le moment où le vérificateur doit présenter son rapport et l'objet de la vérification. Ainsi, par le biais d'une loi adoptée récemment au sujet des sociétés d'État, on a demandé une opinion générale sur les systèmes mis en place par les gestionnaires pour bien prendre en considération l'économie et l'efficacité, au lieu de demander un rapport direct sur des cas précis de pertes de direction. Il y a donc des différences en ce qui concerne les modalités de rapport, mais on retrouve beaucoup d'analogies en ce qui concerne l'objet de la vérification et les aspects visés.

Le sénateur Marsden: Le gouvernement fédéral, l'Ontario, le Manitoba et le Québec ont adopté le principe de l'équité salariale, et je crois que l'Î.-P.-É., la Nouvelle-Écosse et d'autres provinces sont sur le point de faire de même. En général, examinez-vous cette question de l'équité salariale ou l'incluez-vous dans les normes que vous proposez aux provinces?

M. Caine: La législation sur l'équité salariale touche au plus de haut point tous les organismes publics et bien d'autres. Tout vérificateur devra examiner dans quelle mesure son client obéit à la loi, chose qui peut entraîner des déboursés et influencer sur la gestion de l'entreprise. D'une façon générale, chaque vérificateur en tient compte. Cependant, je n'ai pas évalué les conséquences directes de la loi du point de vue de l'optimisation des ressources.

Le sénateur Marsden: Vous nous dites que vous avez essayé de faire accepter des normes à l'échelle nationale qui s'appliqueraient également dans toutes les administrations fédérales. Est-ce que ces normes incluent aussi l'équité salariale qui fait l'objet d'une politique nationale?

[Text]

Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and Auditing Committee, Canadian Institute of Chartered Accountants: As Mr. Caine pointed out, the standards relate to governing the professionals involved in the work in terms of their competence, their objectivity, the due care they take in performing their duties, the evidence they have to support their conclusions, the criteria they use, the supervision and planning of the work, the reporting of what they have found, what they have audited and why, what criteria was used and what the conclusions and findings were—those sorts of things. They do not address the kind of performance standards that would be associated with a particular issue.

I am not sure if you are referring, for example, to an auditor at the governmental level looking to see whether or not the program to implement pay equity legislation is being effective or carried out prudently or in accordance with the legislation, or if you are looking at a concern of a private sector auditor asking if his client is in violation of this legislation and thereby exposed to legal action, financial penalty or whatever. Certainly the standards we have focus directly on the professionals carrying out the work, how they carry it out, and what they should be reporting in terms of the content of the report, but not on specific issues which may be the subject of audit.

Senator Marsden: Let me be more specific then. It seems to me that if someone is trained to do comprehensive auditing in compliance with legislation, it is quite clear that he is trained to read, understand and comply with that legislation in a broad sense. In other words, your client may not raise the question, but you may raise the question, "Have you complied with this, this and this?" I have no doubts about that.

Do you train your members to recognize the value-for-money aspect of public policy? This is just one example that comes out of a larger question which was raised at our meeting last night, which was how do you decide what is the public policy to which you pay attention.

You have said that this is a difficult question. I agree with that. How do you decide what comes at the top, and how do you decide what disappears to the bottom of all of the public policy issues in the domain in which you work?

Mr. Caine: There is no one solution for that in day-to-day work. We review those pieces of legislation—legal actions and others—that apply to each of our clients and use professional judgment in determining which are the most important and which will have the most impact on their operations and their issues.

A more fundamental question I would like to address is the role of an auditor with respect to all legislation. There is any number of pieces of legislation on the books of Canada and every province, and in most of those pieces of legislation, other than the ones specifically designating the rights and responsibilities of auditors, the auditor is not asked by that enabling legislation to check compliance with it. That is a matter for legal authorities in some cases, and civil authorities in other cases. Entire departments are set up to track safety regulations. There are innumerable agencies of government which are established to do that.

[Traduction]

M. John J. Kelly, directeur, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, Institut canadien des comptables agréés: Comme M. Caine l'a souligné, les normes en question concernant la conduite des professionnels en ce qui a trait à leur compétence, leur objectivité, leur rigueur, les preuves qu'ils doivent apporter pour étayer leurs conclusions, les critères, la supervision et la planification du travail, la déclaration de ce qu'ils ont constaté, les données qu'ils ont vérifiées et pourquoi, les critères ils ont utilisés, leurs conclusions et leurs constatations—tout ce genre de choses. Il ne s'agit pas de normes d'exécution qui concerneraient un exercice en particulier.

Je ne suis pas certain si vous songez, par exemple, au cas d'un vérificateur officiel qui chercherait à établir si l'application de la loi en matière d'équité salariale est réelle ou judicieuse, ou si la loi elle-même est respectée, ou si vous songez au cas d'un vérificateur privé qui voudrait savoir si son client ne respecte pas la loi et s'expose ainsi à des poursuites juridiques, à une pénalité financière ou toute autre sanction. Assurément, les normes concernent directement les professionnels, la façon dont ils exécutent leur travail, et ce qu'ils doivent inclure dans leur rapport, mais non pas des questions précises qui peuvent faire l'objet de la vérification.

Le sénateur Marsden: Permettez-moi alors d'être plus précise. Si quelqu'un a reçu la formation générale pour procéder à des vérifications intégrées en conformité de la loi, à plus forte raison, il est en mesure de lire, de comprendre et de respecter la loi en général. Autrement dit, le client ne soulèvera pas la question, mais lui pourra le faire: «Avez-vous respecté ceci, avez-vous observé cela?» Il le fera sûrement.

Est-ce que vous enseignez à vos membres à reconnaître l'aspect optimal d'une politique publique? Ce n'est qu'un aspect d'une question plus vaste qui a été soulevée à notre réunion hier soir, soit la façon dont vous décidez de quelle politique publique vous tenez compte.

Vous avez dit que c'est une question difficile. J'en conviens. Comment décidez-vous, dans votre domaine de ce qui est prioritaire et de ce qui arrive au bas de l'échelle des priorités en matière de politique publique?

M. Caine: Il n'existe pas de solution unique à ce type de problème. Nous examinons les mesures législatives—aspect juridique et autres—qui s'appliquent à chacun de nos clients et portons ensuite un jugement professionnel sur ce qui nous semble le plus important et sur ce qui concerne de plus près leurs activités et leurs intérêts.

Je voudrais aborder une question fondamentale, soit le rôle d'un vérificateur vis-à-vis l'ensemble de la législation. Les statuts du Canada et de chacune des provinces comprennent un grand nombre de mesures législatives et la majorité d'entre elles, à l'exception de celles qui mentionnent expressément leurs droits et obligations, ne demandent pas aux vérificateurs, de s'assurer si la loi est respectée. La question incombe aux autorités judiciaires dans certains cas et aux autorités civiles dans d'autres. On a mis sur pied des organismes dont le seul rôle est de vérifier l'application des règlements en matière de sécurité. Il existe un très grand nombre d'organismes gouvernementaux chargés de tâches semblables.

[Text]

The auditor is aware of this as an environment within which he conducts his audit. The auditor has to be aware of it in reviewing the transactions to ensure that legislative authority under which money has been voted has not been abandoned or ignored. That is part of an auditor's job.

In terms of these other pieces of legislation governing the actions of citizens in Canada, it is a moot point as to exactly how far an auditor goes. To give you perhaps a facetious example, we do not test our clients to find out how long it takes people to get from point A to point B to determine whether or not they might have exceeded the speed limit. A less facetious example might be safety issues for international airlines. Where does the auditor get involved in that critical question, for example?

Senator Marsden: Mr. Chairman, I know that there are other people who want to ask questions, but I would like to ask one more question.

I thought you had just told us that part of your responsibility in this newly developing area of control, which your profession has carved out, is that you ask the question; "Do you have the proper test in place so that you will meet safety standards?" I am not suggesting that you are setting the standards, but you are asking if they have that test in place. Presumably if you comprehensively audit Air Canada, one of the questions you ask them is, "Are you complying with safety standards?" Do you ask them that question?

Mr. Caine: Yes, we do.

Senator Marsden: Do you also ask Air Canada, "Are you complying with pay equity standards?" Pay equity standards have, after all, been law since 1974.

Mr. Caine: We have comprehensive audit clients and the question of pay equity is an important one. I am not sure how it impacts because I am not an expert in the legislation. I would have to defer that to others.

Senator Marsden: My question comes down to this issue of professional accountability, which seems to me to have tremendous interest to the public. In effect, turned over to your profession is our program effectiveness care, as we have turned over to the medical profession our health care in some ways, and that requires a level of professional conduct that is interesting to explore. If you do not raise certain priorities and do raise others, you choose the direction of public policy. I will yield the floor to other questioners, but perhaps we could come back to that if there is time.

The Deputy Chairman: Mr. Kelly, did you have a comment you wanted to make?

Mr. Kelly: Auditors perform their work in accordance with the mandate they are given, the mandate either established in law or by contract in the private sector. Most auditors auditing businesses, for example, carry out an audit as required by the Corporations Act. It is an audit of financial statements and financial results, with the aim of fair presentation. Their man-

[Traduction]

Le vérificateur en est au courant et procède à la vérification dans ce contexte. Il doit en tenir compte quand il examine les transactions pour s'assurer que la loi habilitante en vertu de laquelle le crédit a été voté, n'a pas été transgressée ou oubliée. Cela fait partie de son travail.

Pour ce qui est des autres mesures législatives qui gouvernent la conduite des citoyens au Canada, on n'a pas encore fini de discuter jusqu'où doit aller la vérification. Pour vous citer un exemple un peu drôle, nous ne demandons pas à nos clients combien de temps il leur a fallu pour aller du point A au point B, afin de déterminer s'ils ont pu dépasser la vitesse permise. Évidemment, les aspects de la sécurité chez les transporteurs internationaux, est une question un peu plus sérieuse. Dans quelle mesure le vérificateur doit-il se mêler de cet aspect fondamental, par exemple?

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, je sais qu'il y en a d'autres qui veulent poser des questions, mais j'en aurais encore une à poser.

Vous venez tout juste de nous dire que cela fait désormais partie de vos nouvelles responsabilités en matière de contrôle, que de poser la question suivante: «Avez-vous procédé aux tests que réclament les normes de sécurité?» Je ne dis pas que c'est vous qui fixez les normes, mais vous demandez si des contrôles ont été effectués. Je suppose que si vous aviez à faire une vérification intégrée d'Air Canada, vous poseriez la question suivante: «Est-ce que vous vous conformez aux normes de sécurité?» Leur posez-vous ce genre de question?

M. Caine: Oui.

Le sénateur Marsden: Est-ce que vous demandez également à Air Canada si la compagnie respecte les normes en matière d'équité salariale? En effet, la loi en matière d'équité salariale remonte déjà à 1974.

M. Caine: Quand nous procédons à des vérifications intégrées chez certains clients, l'équité salariale est une chose dont nous tenons compte. Je ne connais pas toutes les ramifications de cette question parce que je ne suis pas un expert légiste. Je m'en remets à d'autres à ce sujet.

Le sénateur Marsden: Ma question se résume à l'aspect de la responsabilité professionnelle qui me semble tellement importante pour le public. D'une certaine manière, nous avons confié à votre profession l'examen de l'efficacité de nos programmes comme nous avons confié aux soins de la profession médicale certains aspects de nos soins de santé, et ces rôles exigent un professionnalisme qu'il est intéressant d'explorer. Si vous négligez certaines priorités au profit d'autres, vous optez pour une politique publique. Je vais maintenant céder la parole à d'autres, mais nous pourrions peut-être revenir là-dessus si le temps le permet.

Le vice-président: Monsieur Kelly, avez-vous des observations?

M. Kelly: Les vérificateurs exécutent leur travail en fonction du mandat qu'ils ont reçu, le mandat tel qu'établi par la loi ou en vertu d'un contrat avec l'entreprise. La plupart des maisons comptables procèdent en fonction des exigences de la loi sur les corporations. La loi exige une présentation équitable du bilan et des résultats financiers. Elle n'oblige pas les comptables à

[Text]

date does not include doing other things which do not affect those financial statements.

It is quite different in the public sector. The mandates, for example, of legislative auditors set out very specifically what the legislature, to whom they report and to whom they are accountable, wants to know.

You will forgive me if I am not as expert on the act as some of you, but my recollection is that the Auditor General has to give an opinion on the financial statements. He also has to say whether or not money was spent for the purposes appropriated, whether more money was spent than allotted by legislation, whether revenues were collected and deposited on time, whether public property was safeguarded—which we call internal control—whether there was due regard in the operations for economy and efficiency, and whether people were able to evaluate programs—were, in fact, evaluating programs and were, in fact, reporting on them.

Senator Marsden: That is the key.

Mr. Kelly: If I remember correctly, that is the mandate. They also do something that we do not always do in the private sector, although perhaps audit committees of boards are starting to ask these questions. They say to the auditor, "You are working for us. Tell us anything else that you think we ought to know about how this operation is going." Sometimes audit committees in the private sector will do that also. I think it is important, though—and the question came up a couple of years ago on another hearing—to say, "Why didn't this auditor do what this auditor does?" You look at it and say, "Because he was only hired to audit the financial statements, and this auditor has a legislative mandate to do a lot more than that." That is the only point I have.

Senator Cogger: I do not think anyone has a great deal of difficulty with the concepts; it is difficult to argue against such nicely couched language. The argument is obviously with the application. I would like to take you through an example of something which happened recently, to see how this whole thing would apply.

Are you familiar with the disposal of crown lands in the Mirabel area, which happened over the last few years? Essentially the situation is as follows: According to the press, the government sold land at prices substantially under market value, offering it to people who had first been expropriated years ago. The government's response to allegations is, "Look, our aim was not to seek necessarily the best dollar for value at this point in time, but promptly to redress a situation of social injustice that had been done to those people when they were expropriated 15 or 16 years ago." The facts are reasonably undisputed. Land was expropriated in 1969. The government decides it does not need it and offers it back to the people who had been the object of expropriation in the first place at a reduced cost—or at less than market value—the stated policy being, "Look, sir, you suffered over the years as a result of a wrong decision by a government and we wish to redress this now. The way we mean to do so is this."

[Traduction]

effectuer des vérifications qui n'intéressent pas les états financiers.

Il en va tout autrement dans le secteur public. Les mandats des vérificateurs officiels précisent exactement ce que les législateurs, à qui ils doivent rendre des comptes, veulent savoir.

Vous m'excuserez si je ne connais pas la loi aussi bien que certains d'entre vous, mais si ma mémoire est bonne, le Vérificateur général est tenu de donner son avis sur les bilans financiers. Il doit également préciser si les fonds ont été dépensés selon les fins prévues, si les sommes allouées ont été dépassées, si les recettes ont été recueillies et déposées à temps, si les biens publics ont été protégés—ce que nous appelons des contrôles internes—si les opérations ont été effectuées avec économie et efficacité, et si les responsables ont pu évaluer les programmes—s'ils ont réellement évalué les programmes et s'ils en ont fait rapport.

Le sénateur Marsden: Voilà l'essentiel.

M. Kelly: Si ma mémoire est bonne, tel est son mandat. Les législateurs demandent également des choses que nous ne faisons pas toujours dans le secteur privé, même si les comités de vérification des conseils d'administration commencent à poser ce genre de question. Ils disent à peu près ceci au vérificateur: «Vous êtes à notre service. Dites-nous tout ce que nous devrions savoir, à votre avis, sur la façon dont les choses se passent». C'est le genre de question que poseront parfois les comités de vérification dans le secteur privé. Je pense qu'il est important de se demander ceci—et la question a été soulevée il y a environ deux ans à l'occasion d'une autre audience: «Pourquoi ce vérificateur n'a-t-il pas fait la même chose que l'autre?» Et la réponse pourrait être ceci: «Parce qu'il a été engagé seulement pour vérifier les états financiers, tandis que l'autre est obligé de par la loi de faire bien davantage.» Voilà ce que j'avais à dire.

Le sénateur Cogger: Je pense que tout le monde comprend facilement ce genre de situation; il est difficile d'argumenter quand la loi est limpide. C'est plutôt l'application qui soulève des problèmes. Je voudrais maintenant vous signaler quelque chose qui est arrivé dernièrement, pour connaître votre point de vue.

Vous savez peut-être que depuis quelques années, on procède à la vente de terres de la Couronne dans la région de l'aéroport de Mirabel. Essentiellement les choses se passent ainsi: Selon la presse, le gouvernement a vendu des terres à des prix bien inférieurs à la valeur marchande parce que les acheteurs étaient ceux-là même qui avaient été expropriés il y a des années. Le gouvernement a justifié ainsi sa position: «Notre objectif n'était pas nécessairement d'obtenir le meilleur prix possible, mais de corriger une injustice sociale dont avaient été victimes ceux-là qu'on avait expropriés il y a 15 ou 16 ans». Ce qui correspond à peu près à la réalité. L'expropriation avait eu lieu en 1969. Comme le gouvernement n'avait pas besoin de ces terres il les a offertes d'abord à ceux-là qui avaient été expropriés, à un prix réduit—ou encore au-dessous de la valeur marchande,—et a expliqué sa politique en disant qu'il voulait corriger les torts que certaines personnes avaient subis du fait d'une mauvaise décision d'un gouvernement.

[Text]

Clearly, under some of this criteria—for example, the economy—you state in your brief that:

“Economy” refers to the acquisition of the appropriate quality and quantity of financial, human and physical resources at the appropriate times and at the lowest cost.

I suggest that we could probably turn that around and state that it also refers to the disposition at the appropriate times at the highest cost.

How would that come in, for example, under value-for-money accounting? What kind of auditor’s report would follow this exercise?

Mr. Caine: The example was that there was a government policy to redress a problem which was raised by government action in the first place. That policy was to provide first access at a defined or developed price, however that price is developed—and we will come back to that—only to those who were first expropriated under the setup of the Mirabel land bank. The question is: How would an auditor go at that transaction or that set of circumstances?

Senator Cogger: Yes.

Mr. Caine: There is always a danger, when you are not the auditor of a particular client, to say how the other auditor should do his work. In a general sense the government policy is a key factor in that. If my reading of the Audit Act is accurate, the auditor must review the administration of that policy to ensure that it is administered fairly, correctly and effectively to achieve the ends stated for that program, and not question the merits of that particular policy one way or the other. In other words, if they decided that is the thing to do, so be it.

Senator Cogger: In this case you would start off by disregarding, for instance, the concept of “economy,” because clearly the government’s policy shifted the aim from there to the redressing of a social problem.

Mr. Caine: One has to look, within the constraint of policy, at the economy and ask: Has this program been administered fairly so that they are not wasting resources in applying the policy? Are they spending more money administering the program than is intended to be the benefit bestowed on the individuals who suffered the injustice in the first place, if that is an injustice?

The question of the merits of government policy is the stumbling block. Once you move from that decision, the auditor can review the transaction to ensure that it is carried out within the policy. There has to be some formula for determining what the price is, and that may or may not be administered effectively, efficiently and consistently.

Senator Cogger: Assuming the policy also said, “We will sell at 10 per cent of the value,” then the role of the auditor would merely be to check that the 10 per cent rule was applied evenly and equitably throughout, but never to question that it was not smart to sell at 10 per cent of the value in the first place. Is that what you are saying?

Mr. Caine: I am saying that my reading of the mandates of the auditors suggests that the merits of government policy are

[Traduction]

De toute évidence, selon certains de ces critères—par exemple, l’économie—à ce sujet vous dites ceci dans votre mémoire:

«Économie» s’entend de l’acquisition de ressources financières, humaines et physiques, de qualité et quantité appropriées, en temps opportun et au meilleur prix.

Je pense que l’inverse est également vrai à savoir que cette définition s’applique à la vente en temps opportun et au meilleur prix possible.

Comment ce genre de transaction s’intégrerait-elle dans la vérification d’optimisation? Comment le vérificateur rendrait-il compte de cet exercice dans son rapport?

M. Caine: L’exemple que vous avez cité concerne une politique officielle qui visait à corriger une situation dont un gouvernement précédent était responsable. Cette politique établissait une priorité d’accès à un prix défini, mais ce prix n’était valable—et nous reviendrons là-dessus—que pour ceux qui avaient été expropriés lors de la création de la banque de terrains autour de Mirabel. Vous voulez donc savoir comment un vérificateur rendrait compte de cette transaction ou de ce genre de situation?

Le sénateur Cogger: C’est cela.

M. Caine: C’est toujours risqué, quand ce n’est pas vous le vérificateur du client, de dire à un autre vérificateur comment procéder. D’une façon générale, le facteur important dans ce cas-ci est la politique officielle. Si je comprend bien la Loi sur le Vérificateur général, ce dernier doit examiner comment la politique a été appliquée pour s’assurer qu’elle l’a été équitablement, correctement et effectivement en fonction des objectifs fixés, sans remettre en question d’une façon ou d’une autre le bien-fondé de la politique. Autrement dit, si le gouvernement a décidé d’agir de cette façon, il n’y a qu’à s’incliner.

Le sénateur Cogger: Dans ce cas-là, vous commenceriez par écarter par exemple la notion «économie» parce que, de toute évidence, l’objectif du gouvernement était de corriger une injustice sociale.

M. Caine: La notion d’économie doit être évaluée à l’intérieur des contraintes d’une politique et il faut se demander ceci: «Le programme a-t-il été administré rigoureusement de sorte qu’il n’a pas entraîné de gaspillage de ressources? Est-ce que le programme coûte plus cher à administrer que le montant du redressement consenti aux personnes victimes de l’injustice, s’il y a eu effectivement injustice?»

La question du bien-fondé de la politique officielle est la pierre d’achoppement. À partir de cette décision, le vérificateur peut examiner les transactions pour s’assurer qu’elles sont conformes à la politique. Il faudra utiliser des mesures quelconque pour déterminer le prix payé et si le programme a été administré efficacement et uniformément.

Le sénateur Cogger: Supposons qu’il avait été décidé que le prix de vente serait 10 p. 100 de la valeur, dans ce cas le rôle du vérificateur consisterait simplement à vérifier si cette décision a été respectée scrupuleusement et équitablement, mais sans se demander si c’était judicieux de vendre à 10 p. 100 de la valeur marchande. Est-ce que c’est ce que vous voulez dire?

M. Caine: D’après moi, si je comprends bien les mandats confiés aux vérificateurs, ce n’est pas le bien-fondé d’une poli-

[Text]

not really the subject of audit but the administration of the programs. What is government policy? One has to define what "government policy" means because one man's policy is another man's procedure. How far down does "policy" go? A purchasing clerk in a government department says, "Well, I will do this because it is my policy. I am part of government; therefore it is government policy." Most people would not agree with that definition and would bring the policy back up to the political level. That is a question of political policy rather than administrative policy.

Senator Cogger: I appreciate that. Your answers also indicate that somewhere there will be a delicate, fine line where the auditor's report goes beyond the mandate and starts passing upon subjects other than those covered in your statements.

Mr. Caine: Yes. The question is: How finely do you want to draw the line so that the auditor cannot go beyond it? In any professional occupation, in any review of this kind, there is a great deal of judgment that is applied in terms of the scope and nature of the work. It is a difficult question which is not easily answered. But with review by senior professionals they can usually end up appropriately defining their mandate so that they are not stepping over the bounds of what an auditor's role is and what policy or management role is. That is clearly understood by most auditors. It is laid out in the standards and is defined in legislation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us stay with land for airports for a moment. Let us try this one with you. Suppose the Government of Canada decides to construct an entirely new airport and it has to acquire land for this purpose—if not in the province of Quebec, perhaps in Nova Scotia. Suppose that the government says, "Well, in this area we are going to have to move pretty cautiously. There is no question as to where the airport ought to be located because of fog conditions. We do not want to offend those people. We are going to offer them very generous compensation for their land—perhaps 15 per cent, perhaps 20 or even 25 per cent in excess of market value." Would you regard that as any concern of an auditor? If it were perfectly clear, beyond the shadow of a doubt in anybody's mind, including the purchaser's, that the price was well above the market price, is that something on which the comprehensive auditor would comment?

Mr. Caine: I suppose it depends upon who makes the decision, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you do not know.

Mr. Caine: In other words, I do not know the answer to the question?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, that is right, because there is no answer.

Mr. Caine: I think it would have to be determined by the circumstances of the situation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the comprehensive auditor would toss a coin if he didn't have a prejudice on which to basis his decision? And I mean "prejudice" in the sense of a prejudgment.

[Traduction]

tique officielle qui fait l'objet d'une vérification, mais l'administration des programmes qui en découlent. Il faudrait définir ce qu'on entend par politique officielle car il y a la question des modalités. Jusqu'où peut aller une «politique»? Un commis aux achats d'un service officiel peut bien dire ceci: «Je fais cela parce que c'est ma politique. Et comme je suis au service du gouvernement, c'est donc la politique officielle.» Rares sont ceux qui accepteraient ce genre de définition, car la prérogative d'une politique appartient au pouvoir politique. C'est du domaine de la politique plutôt que de l'administration.

Le sénateur Cogger: Je vous comprends. Vos réponses indiquent également qu'il existe une limite assez ténue à partir de laquelle le vérificateur dépasse son mandat en abordant des questions autres que celles que vous avez mentionnées.

M. Caine: Effectivement. Il faut se demander où fixer la limite que ne doit pas dépasser le vérificateur. Dans toute tâche professionnelle, dans tout examen de ce genre, il faut exercer son jugement quant à la portée et à la nature du travail. C'est une question qu'il n'est pas facile de trancher. Les professionnels expérimentés sont généralement en mesure de fixer les limites de leur mandat et savent faire la distinction entre le rôle du vérificateurs et celui de la direction. La majorité des vérificateurs, le comprennent fort bien. C'est déjà prévu dans les normes et aussi dans la loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Revenons un instant à la question des terrains de l'aéroport. Je voudrais vous demander ceci. Supposons que le gouvernement du Canada décide de construire un nouvel aéroport et qu'il doive acquérir des terrains à cette fin—pas nécessairement au Québec, peut-être en Nouvelle-Écosse. Le gouvernement est conscient que dans cette région, l'aéroport ne peut être situé n'importe où à cause des brouillards fréquents. Il ne veut pas cependant léser les propriétaires concernés. Il leur offre une très généreuse indemnité pour leur terre, peut-être 15, 20 ou même 25 p. 100 en sus de la valeur marchande. Est-ce qu'un vérificateur aurait à s'en inquiéter d'une façon ou d'une autre? S'il était parfaitement clair, sans l'ombre d'un doute, même dans l'esprit de l'acquéreur, que le prix est bien au-dessus de la valeur marchande, est-ce que le vérificateur devrait l'indiquer lors d'une vérification intégrée?

M. Caine: Je pense qu'il faut tenir compte de qui prend la décision, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit vous ne le savez pas.

M. Caine: Autrement dit, je ne peux répondre à cette question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, c'est cela, parce qu'il n'y a pas de réponse.

M. Caine: Je crois que cela dépendrait des circonstances de l'affaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi donc, le vérificateur qui n'aurait pas d'idée préconçue rendrait sa décision en jouant à pile ou face? Et quand je dis «idée préconçue», je veux dire «préjugé».

[Text]

Mr. Caine: I do not know if I would characterize it as flipping a coin. I think the auditor would have regard to his mandate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right, but let us try to be very specific. I told you what the situation is. Suppose you were to go in and do a comprehensive audit and your first intuitive analysis was that the prices were 30 per cent above market value. What would you decide to do? Would you say that that is none of your business?

Mr. Caine: The way that information was gathered and the decision was made would be of considerable significance to a comprehensive auditor. He would explore the acts, the specific authorities, giving people the capacity to offer such inflated amounts to the landholders. I would see how that authority was obtained and make a determination based on that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us assume there is no question as to the legality of what has been done. Let us assume that the government of the day has unquestioned legal competence to do this.

Mr. Caine: Perhaps I am missing the point of the question, but if the cabinet of the day had unquestioned legal competence to make this decision, if they made the decision and administrative officials carried it out, I am not sure what the auditor would report on.

Let us put it in terms of a private sector analogy. Very often, take-over prices of shares are in excess of the current quoted market price because it is the value of a control block of shares. There are ways to arrive at that value. Although this is the private sector and that kind of mandate is not as common in the public sector, auditors can be asked to look at that method. But when it is all said and done, people have the authority to make the deal, to make a choice, and the auditors, the accountants, accountants do not end up questioning their right to make that decision.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Therefore, you would say, for example—and I do not want to get into an involved altercation on this—that it is none of an auditor's business when doing a comprehensive audit to go into the price paid for the shares, let us say, of an oil company such as Petrofina? That is what you are saying, is it not?

Mr. Caine: That is just a hypothetical example, of course.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. You see, I am interested in the activity you are recommending and I want to find out what that activity is, just as Senator Cogger did.

Mr. Caine: Well, since I am in the kettle, I might as well stay here. This hypothetical case you mentioned, the acquisition of Petrofina, has been the subject of a court case and that court case has been decided upon. Fortunately, then, I can make some comments, I suppose.

The main question seems to be: What is the limit of an auditor's responsibilities to obtain information upon which he is

[Traduction]

M. Caine: Je ne sais pas si je dirais que cela revient à jouer à pile ou face. À mon avis, le vérificateur tiendrait compte de son mandat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'accord, mais essayons de voir ce qui se passe concrètement. Je vous ai brossé un tableau de la situation. Supposons qu'au cours d'une vérification intégrée, votre première impression soit que les prix ont été majorés de 30 p. 100 par rapport à la valeur marchande. Quelle serait votre décision? Diriez-vous que ce n'est pas votre rôle de critiquer cela?

M. Caine: Un vérificateur attache beaucoup d'importance au mode de recueillir des renseignements et de prendre des décisions. Il examinerait les lois ou les pouvoirs qui habilite les fonctionnaires à offrir aux propriétaires de terrains des montants ainsi gonflés. J'examinerais la façon dont de tels pouvoirs ont été accordés et je prendrais ma décision en conséquence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Partons de l'hypothèse que tout cela est parfaitement légal. Présumons que le gouvernement a tous les pouvoirs voulus sur le plan juridique pour faire de telles offres.

M. Caine: Je ne comprends peut-être pas le sens de votre question, mais si le Cabinet a le pouvoir incontesté de prendre ce genre de décision, et que les fonctionnaires l'exécutent, je me demande s'il y a matière à rapport pour le vérificateur.

Faisons une analogie avec le secteur privé. À l'occasion d'une prise de contrôle, il arrive très souvent que les actions de l'entreprise achetée s'échangent à un prix supérieur à celui du marché parce qu'il s'agit de la valeur d'une tranche d'actions détenue par un actionnaire majoritaire. Il existe différents moyens d'en arriver à ce prix. Bien que cela soit moins répandu dans le secteur privé que dans le secteur public, il arrive qu'on demande à des vérificateurs d'examiner ces moyens. Mais les gens ont le pouvoir de prendre des décisions, de faire des choix, et lorsque les décisions sont prises et que les choix sont faits, les vérificateurs et les comptables ne les remettent pas en question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi, vous diriez, par exemple—et je ne veux pas lancer un débat sur ce point—qu'il n'appartient pas à un vérificateur de déterminer si le prix qui a été payé pour les actions, disons d'une compagnie pétrolière comme Petrofina, était juste? Est-ce bien ce que vous dites?

M. Caine: Ce n'est évidemment qu'un exemple hypothétique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, voyez-vous, l'activité que vous recommandez m'intéresse et je veux savoir en quoi elle consiste, tout comme le sénateur Cogger.

M. Caine: Eh bien, puisque je suis sur la sellette, aussi bien y rester. Le cas hypothétique auquel vous venez de faire allusion, c'est-à-dire l'achat de Petrofina, a fait l'objet d'un procès et on connaît la décision du juge. Fort heureusement, il m'est donc permis de le commenter, je présume.

La question fondamentale semble être la suivante: jusqu'où doit aller un vérificateur pour obtenir des renseignements à

[Text]

going to make his judgment? What is he going to report? It is common for auditors to have to understand why a transaction was undertaken in order to understand how it should be accounted for. In auditing any organization, I always have access to all board memoranda and so on with respect to a particular transaction. In that way I can understand how it is to be accounted for. I think there is a long precedent establishing that auditors ought to be expected to understand all they can about a particular transaction, including why it was entered into and how long it is expected to go on.

Whether the auditor would question the authority of cabinet to make that sort of a decision is not, I think, up for debate—perhaps it is, but I did not think it was. I thought that the debate was more in terms of how far into the process of making the decision—that is, the information supplied to the decision-makers of the day—should the auditor go? That is a difficult question and one on which the CICA has not yet made any judgment. I am only speaking about this as an individual in responding to your question. I presumed you would be interested in that answer, senator, which is that in most cases he would be expected to look at the kinds of review processes undertaken by departmental officials and others in order to determine the economy of acquisition and resources. That is his normal mandate. Building the Calgary airport is another example of the process by which accountants review the options, and so on. There is a fine line between that and cabinet policy.

If you are asking whether there are discussions in cabinet that should be kept confidential, as a private citizen I believe there are. That is all I can really say about that particular case.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think Senator Cogger's question does open a series of intriguing answers, because a great deal of government activity and a great number of decisions are made on the basis of what accountants might call imponderables. I am sure, for example, that when Gagetown was being set up in New Brunswick, vast areas of land were being acquired there. Do you not suppose that the minister of the day was not only anxious that this would be located in New Brunswick but that it would at least not be politically damaging? How do you as an auditor take that into account, or is that something that cannot be audited, notwithstanding that it may have a very important effect on the price of the land?

Senator Cogger: That is where value-for-money auditing becomes difficult, because what governments are seeking is that monetary value.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In any event, I think I have explored that one as far as I want to go. I want to ask you about some of your terms. You talk about "economy." Surely it means something like "the most economic"—that is, it is a comparative term. When you pronounce that the work

[Traduction]

partir desquels il formulera son jugement? Que mettra-t-il dans son rapport? Est-il courant que des vérificateurs doivent comprendre les motifs d'une opération financière pour déterminer la façon dont elle devrait être comptabilisée. Lorsque je fais la vérification d'une entreprise, j'ai toujours accès à tous les documents du conseil d'administration concernant une opération particulière, ce qui permet de déterminer comment elle doit être comptabilisée. Je crois qu'on a toujours attendu des vérificateurs qu'ils comprennent les tenants et aboutissants d'une opération, y compris ses motifs et la durée prévue de ses effets.

Je crois que le débat ne se situe pas sur le plan de la remise en question par le vérificateur du pouvoir du Cabinet de prendre une décision de ce genre. Peut-être que oui, mais je ne le crois pas. À mon avis, il se situerait davantage sur le plan de savoir jusqu'où doit aller le vérificateur dans l'examen du processus ayant abouti à la décision, donc des renseignements fournis aux décideurs de l'Administration. C'est une question difficile, à laquelle n'a pas encore répondu l'ICCA. Je dis cela uniquement à titre personnel et parce que je réponds à votre question. J'ai présumé que cette réponse vous intéresserait, sénateur; c'est-à-dire que dans la plupart des cas, on s'attendrait du vérificateur qu'il examine toutes les méthodes d'analyse des décideurs du ministère et autres intervenants, afin de déterminer le bien fondé économique des décisions relatives aux achats de biens et de services et à la répartition des ressources. Cela fait partie du mandat normal du vérificateur. La construction de l'aéroport de Calgary constitue un autre exemple d'une situation qui amène les vérificateurs à examiner les différentes options, etc. La ligne de démarcation est floue entre le mandat des vérificateurs et la politique du Cabinet.

Si vous me demandez est-ce qu'il y a des discussions du Cabinet qui devraient rester confidentielles, je réponds oui en tant que simple citoyen. C'est tout ce que je puis dire sur cette question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que la question du sénateur Cogger est effectivement fort intéressante, parce qu'une grande partie des activités et des décisions de l'Administration sont fondées sur des facteurs que les comptables qualifieraient d'impondérables. Par exemple, je suis convaincu que l'aménagement de la base de Gagetown au Nouveau-Brunswick a supposé l'acquisition de vastes étendues de terrain. Ne croyez-vous pas que le ministre de l'époque ne tenait pas uniquement à ce que la base soit située au Nouveau-Brunswick mais aussi, au moins, à ce qu'elle ne lui soit pas préjudiciable sur le plan politique? Comment tiendriez-vous compte de ce facteur, ou est-ce qu'il est impossible à vérifier, malgré le fait qu'il puisse avoir des répercussions très importantes sur le prix du terrain?

Le sénateur Cogger: C'est dans ce genre de cas que la vérification de l'optimisation des ressources devient difficile, parce que les gouvernements recherchent la valeur précautionnaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quoi qu'il en soit, je crois être allé assez loin sur ce point. Revenons maintenant sur certains des termes que vous avez utilisés. Vous avez parlé d'«économie». Cela veut sûrement dire «le plus économique»; il s'agit donc d'une comparaison. Lorsque vous dites

[Text]

was done in accordance with economy, it applies that you have made a comparison with an alternative method of fulfilling the purpose. Do you in fact look at alternative methods of achieving the policy goal in a comprehensive audit? For example, to stay with airports, suppose a government wants to establish a new airport in an area where the airport could be located on three different sites and that the location is not dictated by fault conditions, as might be the case around Halifax. Say they decided to put it at Pickering and that they ignored the highway system which has to be put in place to service the people using that particular airport at that site. Suppose they had not considered water supply and that they should have gone somewhere else for all these economy reasons. Do you do that kind of comparison?

Mr. Caine: Generally these subjects would be part of a review of an acquisition of a major capital project, in addition to the process for building the airport, the management practices followed in building it, in design changes and so on.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the same would apply in the case of efficiency. You would compare the technique that was used with available alternatives insofar as you could do so? It might be difficult because some of them might be speculative.

Mr. Caine: Very often efficiency issues are difficult to compare. It is difficult to compare one capital project with another one. One identical structure built four years later would have quite different efficiency issues. For example, safety standards may have changed and the amount of material that goes into the concrete may have changed, thereby changing the amount of time it takes to pour the concrete. So efficiency standards would change, but the methods employed at the workplace for construction are generally accepted within the industry, and you would look at those.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How wide would you spread your net when talking about efficiency? Let me give you a specific example. More than 30 years ago the Department of Transport decided to build a causeway connecting Cape Breton Island to the mainland of Nova Scotia across the Strait of Canso. I have never heard the efficiency of that design for that particular site being questioned. However, I can assure you that fishermen on both sides are absolutely convinced, and can adduce pretty persuasive evidence, that that particular structure has had a deleterious effect upon fish stocks and fish movement. Fish is now an elite food. It is no longer something that Roman Catholics eat on Friday, so we are talking about hundreds of millions of dollars here. Let us say that we were back at that point today and that we are going to put in a crossing to Cape Breton Island. In efficiency considerations, would you take into account the impact of the

[Traduction]

que les travaux ont été exécutés d'une façon «économique», cela implique que vous avez fait la comparaison avec une autre méthode d'exécution. Concrètement, lorsque vous faites une vérification intégrée, étudiez-vous dans quelle mesure on aurait pu utiliser d'autres méthodes pour atteindre le même but? Par exemple, pour rester dans le domaine des aéroports supposons que le gouvernement veuille établir un nouvel aéroport dans une région donnée, qu'il y ait trois différents emplacements possibles et que l'activité sismique ne soit pas un critère, comme ce serait peut-être le cas dans la région d'Halifax. Disons que le gouvernement a décidé d'établir l'aéroport à Pickering, sans tenir compte du fait qu'il faut construire un réseau routier pour le desservir, que l'approvisionnement en eau est inadéquat et qu'un autre emplacement aurait été préférable pour toutes ces raisons d'ordre économique. Faites-vous ce genre de comparaison?

M. Caine: Généralement, ces questions feraient partie d'un examen propre à un grand projet d'immobilisation et s'ajouteraient aux mécanismes déjà en place pour examiner la construction de l'aéroport, les pratiques de gestion utilisées à l'égard des travaux, les modifications apportées à la conception, etc.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La même chose s'appliquerait donc en ce qui concerne l'efficacité. Vous compareriez la technique utilisée avec les autres techniques disponibles dans la mesure où cela serait possible? Cela risque d'être difficile parce que certaines pourraient être hypothétiques.

M. Caine: Il arrive très souvent que les comparaisons soient difficiles à faire dans le domaine de l'efficacité. Il n'est pas facile de comparer un projet d'immobilisation à un autre. La même installation, construite quatre années plus tard, présenterait des problèmes d'efficacité très différents. Par exemple, les normes de sécurité pourraient n'être plus les mêmes et la quantité de tiges d'acier à mettre dans le béton pourrait avoir changé, ce qui modifierait la période requise pour couler le béton. Ainsi, les normes d'efficacité seraient différentes, mais les méthodes employées sur les chantiers de construction sont généralement acceptées par l'industrie, et vous devriez les examiner.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Jusqu'où iriez-vous en matière d'efficacité? Permettez-moi de vous donner un exemple précis. Il y a plus d'une trentaine d'années, le ministère des transports a décidé de construire une jetée dans le détroit de Canso, entre l'île du Cap-Breton et le continent, en Nouvelle-Écosse. À ce que je sache, on n'a jamais remis en question l'efficacité de la structure choisie pour ce site particulier. Toutefois, je peux vous assurer que les pêcheurs des deux côtés du détroit sont absolument convaincus, preuves accablantes à l'appui, que la jetée a entraîné la diminution des stocks de poissons et gêné leur circulation. Le poisson est désormais une denrée de luxe. Ce n'est plus un aliment que les catholiques mangent le vendredi, et il s'agit donc d'une industrie de centaines de millions de dollars. Revenons en arrière et supposons qu'il n'y a pas encore de pont et qu'il faut aujourd'hui en construire un pour relier l'île du Cap-Breton à la terre ferme. Sur le plan de l'efficacité, tiendriez-vous compte des conséquences

[Text]

fishery, or would you simply look at the efficiency of the structure as a transportation mode?

[Traduction]

d'une telle installation sur la pêche, ou vous pencheriez-vous simplement sur l'efficacité de la structure en tant que mode de transport?

Mr. Kelly: If I understand you correctly, you are saying that when decisions are made, at least at the governmental level—and, it is hoped, with greater social conscience than the corporate sector,—more things have to be taken into account than whether or not we got it for the cheapest price or built it in the best and fastest way. I think it is a really good question. It seems to me that one of the things that might be of interest to both the people making the decisions and those to whom they are accountable, as well as others, is whether or not when the decision was made that kind of information was available—or did somebody just say that this was the fastest and best way to do it without mentioning the detrimental environmental effects? It is like your airport scenario. The legal right, and everything else, might be there, but if somebody said, “Under our general purchasing guidelines within government we have to buy things at the cheapest price, and believe me this is the cheapest price.” Somebody will come along and say, “That is not the cheapest price; it is 30 per cent over market.” It is one thing when the decision-maker says, “I do not care if it is 30 per cent over market; there are other factors that I have to take into account, such as whether people feel they are treated fairly in this circumstance, whether it will have an adverse effect on our fishing industry or fishing beds and so on, and I want to know what the effects will be.” I agree that not all things are strictly cost benefit. I think it is important for decision-makers, and for those to whom they are accountable, that under this kind of audit they know that they had all of the choices. Maybe 30 years ago nobody did an environmental impact study and they just said, “That is the best place to put it based on engineering studies, so let's put it there.” Perhaps today things would be different.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us put this altogether. Let me describe what I think is good and desirable, then we will get your reaction. In the case of my airport, I would like the comprehensive auditor to say, “The land was acquired at 30 per cent over what we think is market value.” The ministers of the day asserted that they added that 30 per cent in for the following reason. “Similarly, they might, in the case of a transportation link, say, “It could have been built for less money, but we went for a vastly more costly option because of the following reasons, which have nothing directly to do with the purpose of the project.” Do you think that it is your function as a comprehensive auditor to bring these factors, which perhaps entail expenditures or loss of hundreds of millions of dollars, out into the open? Do you not think that this is the kind of information that members of Parliament and the public need?

Mr. Caine: If we look back at most legislative audit reports—for the last 100 years or so in the case of Britain, since 1935 in the case of the United States and since the 1940s in the case of Canada—they are filled with examples of what an auditor would determine as a nugatory payment or payment for which value does not appear to have been received. It is the duty of the auditor to report those things that he thinks should

M. Kelly: Si j'ai bien compris votre question, vous dites que lorsqu'ils prennent leurs décisions, au moins l'Administration et, nous l'espérons, le secteur privé animé par une plus grande conscience sociale, doivent prendre en considération un plus grand nombre de facteurs que le prix le moins élevé ou la méthode de construction la meilleure et la plus rapide. Voilà une très bonne question. Il me semble qu'une des choses susceptibles d'intéresser autant les décideurs que ceux auprès desquels ils sont responsables, ainsi que les autres intervenants, c'est de déterminer si on a eu accès à des renseignements de ce genre lorsque la décision a été prise, ou si on s'est limité à considérer que telle méthode de construction était la plus rapide et la meilleure, sans tenir compte des dommages causés à l'environnement. C'est comme votre scénario de l'aéroport. Théoriquement, le décideur de l'Administration a tous les droits, mais si les responsables de l'application des lignes directrices générales sur les achats lui imposent d'offrir les prix les moins élevés, et que cela suscite l'opposition d'autres intervenants, le décideur peut répondre que cela n'est pas un critère et qu'il doit prendre en considération d'autres facteurs, notamment l'équité du traitement de la population touchée par le projet, la détermination des conséquences préjudiciables pour les pêcheurs ou les poissons, etc. Je reconnais que tout ne s'évalue pas strictement en termes de rentabilité économique. À mon avis, il est important que les décideurs de l'Administration et ceux auprès de qui ils sont responsables aux fins de ce genre de vérification sachent que tous les choix leur sont offerts. Il y a une trentaine d'années, les analyses d'impact sur l'environnement n'existaient pas et on se contentait de choisir les emplacements en tenant compte uniquement des études techniques. Il est possible qu'aujourd'hui les choses soient différentes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mettons tout cela ensemble. Permettez-moi de vous dire ce qui, à mon avis, est bon et souhaitable, après quoi j'attendrai votre réaction. Dans le cas de mon aéroport, j'aimerais que le vérificateur de l'optimisation des ressources dise dans son rapport que tel ou tel terrain a été acquis pour un prix de 30 p. 100 supérieur à ce qu'il estime être sa valeur marchande. Les ministres intéressés diraient que cela se justifie pour telle raison ou telle raison. De la même façon, dans le cas de la construction d'un lien routier, les ministres pourraient justifier le choix d'une option beaucoup plus coûteuse par un certain nombre de raisons qui n'auraient rien à voir avec le but du projet lui-même. À votre avis, vous appartient-il, en temps que vérificateur, de mettre au jour ces facteurs, qui peuvent entraîner des dépenses ou représenter des pertes financières de l'ordre de centaines de millions de dollars? Croyez-vous que c'est le genre d'information dont les députés et la population ont besoin?

M. Caine: Si nous examinons rétrospectivement la plupart des rapports de vérification législatifs des quelque 100 dernières années dans le cas de la Grande-Bretagne, depuis 1935 dans le cas des États-Unis, et depuis les années 1940 dans le cas du Canada, ils contiennent beaucoup d'exemples de ce qu'un vérificateur qualifierait de paiements sans contrepartie, c'est-à-dire à l'égard desquels aucune valeur ne semble avoir

[Text]

be brought to the attention of the legislature. He is required to do that by the act and he does it.

The question we were addressing earlier was whether or not the auditor should go beyond that and produce a report that questions the merits of a policy. It is one thing to report and comment on what the facts are; it is another thing to go beyond that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Cogger is no longer here at the meeting, but since we have already dealt with the Mirabel situation, it is fair to continue. Are you now saying that the auditor should report that the reselling price was so much below the market price and leave it there, and then leave it up to the government of the day to explain why that was? You seem to be saying that auditors have been doing this sort of thing for decades and presumably that is what they ought to do now. They should report on whether too much money is paid for the land in one case or too little money is received for it when it is sold.

Mr. Caine: I think that is what I said before. Perhaps the only issue that I was concerned about is whether or not you go on to question the merits of that government policy or whether that policy was right or wrong. The auditor is required to report matters which have been determined in the course of the audit of a particular area. He cannot audit all areas at once. He has resource constraints, but when he is auditing something he would have to report what he found. If an issue is found, generally it is reported, including the circumstances surrounding it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us assume that your auditor has drafted his report and he sends it in to see what the people being audited have to say. They then come and tell you the reason for paying too much for the land for the new airport. There is no question that they have the legal right to make that decision and there is no question that, at least on its face, it is a good explanation. Does that mean that he takes that paragraph out of his draft report?

Mr. Kelly: I cannot speak for the auditor in question, but in the hypothetical case it may well be. Due regard is a very interesting phrase in the legislation. Taking, for example, the case of the causeway, to my mind "due regard" has always meant "Did they pay attention to and did they know about different factors?" Given the factor that building the bridge in a particular area would have a detrimental impact on fishing stocks, the question then is what is the measureable cost benefit to Canada? The loss of the fishing stock can be worth a lot more than a bridge. Given the fact that there was enough information in front of the decision-makers and cabinet to know that it is cheaper if we just look at the cost of the bridge, if we add in the cost of the environmental impact it is much better to spend more for the bridge and not incur the cost to the environment. In that case you may not have an audit point. They may have paid due regard to the economy in that case.

[Traduction]

été reçue. Il incombe au vérificateur de rapporter ce genre de chose s'il estime que l'assemblée législative doit en être saisie. La loi l'oblige à le faire et il le fait.

La question que nous débattions tout à l'heure était de savoir si le vérificateur doit aller au-delà de cette constatation et, dans son rapport, remettre en question le bien-fondé de la politique qui en est à l'origine. C'est une chose de faire rapport et de faire des observations sur les faits; c'en est une autre d'aller plus loin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Cogger vient de nous quitter, mais puisque nous avons déjà abordé la question de Mirabel, nous pouvons continuer. Dites-vous que le vérificateur devrait faire rapport sur le fait que le prix de revente était très inférieur à celui du marché et en rester là, quitte à s'en remettre au gouvernement du jour pour en expliquer les raisons? Vous semblez dire que les vérificateurs font ce genre de chose depuis des dizaines d'années et que c'est vraisemblablement ce qu'ils devraient faire maintenant. Ils devraient signaler la chose lorsque le gouvernement a payé trop cher pour un terrain ou qu'il a reçu trop peu au moment de sa vente.

M. Caine: C'est ce que j'ai déjà dit. La seule question qui m'intéressait était de savoir si on émet une opinion sur le bien-fondé de telle ou telle politique du gouvernement ou la qualifier de bonne ou mauvaise. Le vérificateur doit faire rapport sur des constatations qui ont été faites au moment de la vérification d'un secteur particulier. Il ne peut vérifier tous les secteurs en même temps. Il fait face à des contraintes sur le plan des ressources, mais lorsqu'il vérifie un secteur, il doit faire rapport de ses constatations. s'il relève une irrégularité, il l'indique généralement dans son rapport, y compris les circonstances l'entourant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Imaginons que votre vérificateur ait rédigé son rapport et invite les intéressés à faire connaître leurs réactions. Ceux-ci donnent les raisons pour lesquelles ils ont payé trop cher le terrain qui accueillera le nouvel aéroport. Leur droit de prendre une telle décision n'est absolument pas remis en question et il n'y a pas le moindre doute que l'explication soit bonne, du moins à première vue. Cela signifie-t-il que le vérificateur supprime le passage controversé dans son projet de rapport?

M. Kelly: Je ne saurais répondre au nom du vérificateur en question, mais dans un cas hypothétique, c'est fort possible. L'expression «sage appréciation» qu'utilise la loi est très intéressante. Par exemple, dans le cas de la jetée, cette expression a toujours signifié à mes yeux: est-ce qu'on a tenu compte et est-ce qu'on était au courant de différents facteurs? Compte tenu du fait que la construction d'un pont dans une région donnée risque d'avoir des conséquences préjudiciables pour les stocks de poisson, il s'agit de se demander quelle est l'équation coûts/avantages en termes mesurables pour le Canada? La perte d'un banc de poissons peut valoir beaucoup plus que le gain représenté. par la construction d'un pont. Étant donné que les décideurs de l'Administration et le Cabinet disposaient de suffisamment de renseignements pour savoir que la construction du pont, à elle seule, revenait certes moins cher, mais que si on ajoutait le coût des conséquences pour l'environnement, il

[Text]

Senator Marsden: Is this value-for-money auditing standards exposure draft available in the French language?

Mr. Caine: Yes.

Senator Marsden: The other jurisdictions under the public sector that you might audit are Micmac or Cree. Do economy, efficiency and effectiveness mean the same thing in all of the significant cultures and languages of this country and the public sector jurisdictions in them?

Mr. Kelly: Is *Hansard* available in Micmac or Cree? Our standards are certainly not.

Senator Marsden: On page 8 of your document you say:

Knowledge and competence in value for money can be obtained through a combination of training and experience.

You obviously recognize the variety that is needed. If a member of your profession is called in by a band of Micmac in Nova Scotia to do an audit, that person, you are telling us, would need to be trained in the culturally relative meaning of efficiency, economy and effectiveness in order to meet the client's criteria. It is easy to talk about a well-established bureaucracy such as the federal government, and the standards that have been imposed by the federal government, but what about other bodies that you might want to audit?

Mr. Kelly: The standards say that the people have to be competent to do the work. You can ask whether they are competent industrial engineers or competent actuaries, accountants or lawyers, but I suppose that an important factor in the case that you cited would be in being able to communicate with your client. If the client could not speak English, you would certainly have to be competent in their language in order to deal with the client. You would have to establish the terms of your engagement—what the client wanted done in the audit, what the audit is, and how the client understood the audit was coming about.

If that were the situation, you would either need an interpreter or you would have to be competent to deal with the client. We audit around the world and we use staff that can communicate with the client.

Senator Marsden: As you unquestionably know, there is a study of your profession in Ghana. The local people in Ghana have raised strong objections to the imposition of western European and North American auditing standards on what is going on. They regard this in political terms as being inappropriate.

Even inside our own country, in the situation in Nova Scotia with the Marshall case, there were interpreters. However, that was not the issue. The issue was a deeper cultural understanding.

[Traduction]

vaut beaucoup mieux mettre plus d'argent sur le pont et éviter les coûts environnementaux, auquel cas il n'y a pas matière à vérification, parce qu'on a fait une sage appréciation de la rentabilité.

Le sénateur Marsden: Ce document sur les normes de vérification de l'optimisation des ressources existe-t-il en français?

M. Caine: Oui.

Le sénateur Marsden: Les autres domaines relevant du secteur public que vous pourriez devoir vérifier sont les administrations micmacs ou cries. Les critères de rentabilité, d'efficacité et d'efficacité veulent-ils dire la même chose dans toutes les cultures et langues importantes du pays et toutes les administrations publiques qui régissent leurs existences?

M. Kelly: Le *hansard* est-il publié en micmac ou en cri? Nos normes ne le sont certainement pas.

Le sénateur Marsden: A la page 8 de votre document, vous dites ceci:

La connaissance et la compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources s'acquiert par la formation et l'expérience.

Si un membre de votre profession est appelé à faire une vérification dans une bande de micmacs de la Nouvelle-Écosse, vous nous dites que ce comptable devra se faire expliquer ce que le Canada entend, en raison de sa culture, par efficacité, économie et efficacité afin de répondre aux besoins de ses clients. C'est facile de parler d'une bureaucratie bien établie comme celle du gouvernement fédéral et des normes imposées par celui-ci, mais qu'en est-il des autres organismes qui aimeraient faire faire une vérification?

M. Kelly: Les normes prévoient que les professionnels doivent avoir la compétence voulue pour effectuer le travail demandé. On peut se demander si on a affaire à des ingénieurs industriels compétents, à des actuaires, des comptables ou des avocats compétents, mais j'imagine que le facteur important dans le cas que vous avez cité serait la capacité de communiquer avec le client. Si le client ne parle pas anglais, il faudrait sûrement connaître sa langue pour traiter avec lui. Il faudrait établir les conditions de son engagement, ce que le client veut faire vérifier, ce qu'est la vérification et ce que le client en comprend.

Dans cette situation, il faudrait avoir recours au service d'un interprète ou connaître assez bien la langue du client pour communiquer avec lui. Nous effectuons des vérifications partout dans le monde et nous avons des employés qui peuvent communiquer avec nos clients.

Le sénateur Marsden: Comme vous le savez sans doute, il y a un bureau de comptables au Ghana. Les Ghanéens se sont vivement opposés à l'imposition des normes de vérification de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord chez eux. Ils estiment, en termes politiques, que cette imposition ne convient pas à leur situation.

Même dans notre propre pays, dans l'affaire Marshall, en Nouvelle-Écosse, on a fait appel à des interprètes. Cependant, ce n'était pas là le problème. Il fallait avoir une compréhension plus approfondie de la culture de l'inculpé.

[Text]

When senators visit Germany, when the Germans may be there at 9 o'clock, they mean not 30 seconds after 9; they mean 9 o'clock. We think 9:10 a.m. is a reasonable time to get started. How does the auditor decide what is the productive use of human resources maximizing output in our multicultural society?

Mr. Kelly: Those definitions of terms were put in the first part of the statement so that people would have a basis for understanding the terms, because we refer to them very succinctly. However, if you look at the Guidance on Criteria, it says something like "reasonable and attainable standards of performance," not perfection. Those are assessed in comparative operations, the efficiency of comparative plants and types of work.

In the U.K. the Audit Commission for Local Authorities, is putting out guidance and standards on comparative performance for municipal services—benchmarks judged on the experience of municipalities—as guidance for auditors. They want to try to develop some broad benchmarks of reasonable standards for different sizes and types and so on of local authorities in their country and for the various functions such as law and order, garbage collection, health and welfare, education, et cetera. They are working on it; it is a start. It takes a while, but, as Mr. Caine has mentioned there are no broad general standards because there is nothing that is quite standardized. There are standards within sectors, but not for the world.

Senator Marsden: It is extremely interesting work. Thank you; it was helpful.

Senator Haidasz: May I ask a simple question? The Auditor General's Act is now 11 years old. From your experience, or from the policy of your institute, do you think it is time to review the act and perhaps amend it or have a new act?

Mr. Kelly: I certainly could not speak on behalf of the institute. In my own experience I could not make that assessment either. I think it is up to the people in this place and the other place to decide whether the process, the accountability, is working and is serving them well.

Senator Haidasz: As far as your institute is concerned, you are satisfied with the public accounting, then—the job that Mr. Dye has been doing?

Mr. Kelly: To my knowledge we have not presumed to judge the performance of the Auditor General.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me state the question first and then I will explain it. Who audits the auditors?

Senator Cools: The profession.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say "the profession", but you know what that means—they pat each other on the backs. They do not presume to do anything but praise each other.

[Traduction]

Lors de leur séjour en Allemagne, les sénateurs ont pu constater que quand les Allemands demandent d'être là à 9 heures, ce n'est pas 30 secondes après 9 heures, mais 9 heures juste. Pour nous, il est bien raisonnable de commencer à 9 h 10. Comment le vérificateur détermine-t-il la façon d'utiliser les ressources humaines afin de maximiser le rendement dans notre société multiculturelle?

M. Kelly: La définition des termes figure dans la première partie de la déclaration pour qu'on puisse bien comprendre ce qu'ils veulent dire étant donné qu'on y fait référence extermes très succinats. Cependant, à la rubrique qui traite des lignes directrices sur les critères, il est question de normes de rendement raisonnables et réalisables, pas de la perfection. Elles sont évaluées dans des activités comparables, on évalue le rendement d'entreprises et d'activités comparables.

Au Royaume-Uni, la commission de la vérification au service des autorités locales énonce des lignes directrices et des normes sur le rendement comparatif des services municipaux, ainsi que des points de repère établis d'après l'expérience des municipalités, à l'intention des vérificateurs. On veut essayer d'élaborer les grandes lignes de normes raisonnables pour des administrations locales d'importance et de nature différentes au pays ainsi que pour différentes activités comme l'application de la loi, la cueillette des ordures ménagères, la santé et le bien-être, l'enseignement, etc. La commission y travaille à l'heure actuelle; c'est un début. C'est un travail de longue haleine, mais comme M. Caine l'a dit, il n'y a pas de normes générales parce que rien n'est entièrement normalisé. Il y a des normes selon les secteurs, mais pas de normes mondiales.

Le sénateur Marsden: C'est un travail extrêmement intéressant. Merci; votre témoignage est très utile.

Le sénateur Haidasz: Puis-je poser une question? La Loi sur le vérificateur général a aujourd'hui 11 ans. D'après votre expérience ou la politique de l'Institut, pensez-vous qu'il est temps d'examiner la loi, de la modifier ou d'en avoir une nouvelle?

M. Kelly: Je ne pourrai sûrement pas parler au nom de l'Institut. Mon expérience personnelle ne me permet pas non plus de me prononcer. Je pense qu'il appartient aux membres de cet endroit et de l'autre endroit de décider si les méthodes et l'obligation de rendre compte fonctionnent bien et les sert bien.

Le sénateur Haidasz: Quant à l'Institut, il est satisfait de la vérification publique, du travail accompli par M. Dye?

M. Kelly: À ma connaissance, nous ne nous permettons pas de juger le rendement du vérificateur général.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi d'énoncer d'abord la question avant de l'expliquer. Qui vérifie les vérificateurs?

Le sénateur Cools: Les membres de la profession.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites «les membres de la profession», mais vous savez ce que cela veut dire, ils se félicitent les uns les autres. Ils ne se permettraient pas de faire autrement.

[Text]

We hear that auditing costs money. It is commonly heard on the hill that federal public auditing costs a fabulous sum of money. Questions are raised as to whether it is done in line with value for money, economy, efficiency and effectiveness. You say that you do not presume—and I take you at your word—but do you think there is room for someone to look at the operation of auditors—not specifically the Auditor General of Canada, but provincial public auditors? If so, how would you set it up?

Mr. Kelly: Let me take a step back into a realm in which I am a little more comfortable. I am sure that my colleague—since I have been away from practice for a little while—will correct me if I am wrong.

Ours is a self-regulating profession—as are the others—that comes under provincial jurisdiction. All of our provincial institutes, besides setting forth a code of professional conduct, have in place a process of peer review. Institutes appoint people to go to the firms and individuals in our profession who are practising public accounting—who are licensed public accountants—and review their work and report on it. If deficiencies are found, they are expected to correct them to help protect the public. We also have a disciplinary committee and structure for people who have been found to have violated the code of professional conduct and have not served the public well. We remove their designation, and, in most provinces, that means that we remove their right to work in the field.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you think that is satisfactory?

Mr. Kelly: I am describing the profession as it deals with the public.

Legislative auditors are particular servants of the legislature. Some of them, on their own, have subjected themselves to reviews, in some of the provinces; others have engaged outside professionals to come in and conduct such reviews on their own behalf. I would not go further than that.

At the national level the Canadian Institute has the role of promulgating common standards and is a point of cooperation with the provinces for establishing common examinations as part of the entrance requirements—not all of them but part of them—across the country so that we can have reciprocity in the profession.

The Deputy Chairman: That completes this session. I want to thank Mr. Caine and Mr. Kelly for their appearance. It has been interesting. I got sort of shut out of the questioning today because I had to sit in the Chair. However, I would like to make two comments on what was said by our witnesses.

I want to congratulate you, Mr. Caine, on the fact that when you were talking about judgments that an auditor has to make you said “the judgments he has to make,” and then quickly said “or she.” I am so glad you did because Senator Marsden would have landed right on your head if you had not added that.

[Traduction]

On entend que les vérifications coûtent cher. On entend souvent sur la colline que les vérifications publiques fédérales coûtent des sommes fabuleuses. On se demande si elles sont faites en fonction de l'optimisation des ressources et si elles respectent les critères d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Vous dites que vous ne vous permettez pas de le faire—et je vous prends au mot—mais pensez-vous qu'il est possible que quelqu'un examine le travail des vérificateurs, pas précisément le vérificateur général du Canada, mais des vérificateurs publics provinciaux? Dans l'affirmative, comment pourrait-on le faire?

M. Kelly: Permettez-moi de parler d'un domaine qui m'est un peu plus familier. Étant donné que je ne pratique plus depuis un moment, je suis sûr que mon collègue me corrigera si je me trompe.

Notre profession s'autoréglemente, comme les autres professions régies par la province. En plus d'établir un code d'éthique professionnelle, tous nos instituts provinciaux ont mis en place un mécanisme d'examen par les pairs. Les instituts nomment, pour aller visiter les entreprises, des comptables spécialisés en comptabilité publique, détenant une licence, qui examinent leur travail et en font rapport. Si des erreurs sont repérées, ils sont tenus de les corriger pour assurer la protection de la population. Nous avons aussi formé un comité disciplinaire et établi des mesures disciplinaires à l'intention de ceux qui enfreignent notre code d'éthique professionnelle et qui servent mal la population. On leur retire leur titre et dans la plupart des provinces, ils n'ont donc plus le droit de travailler dans ce domaine.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pensez-vous que c'est suffisant?

M. Kelly: Je vous dis ce que fait la profession pour les services publics.

La situation des vérificateurs législatifs est particulière. Dans certaines provinces, il y en a qui ont décidé, de leur propre chef, de faire vérifier leur travail par leurs pairs; d'autres ont fait appel aux services de professionnels de l'extérieur pour faire faire ces examens. Je n'en dirai pas plus.

Sur le plan national, l'Institut canadien a le rôle de promouvoir les normes communes et d'aider les provinces à établir des exigences d'admission, une partie du moins, qui soient communes dans tout le pays pour assurer la réciprocité chez ces comptables.

Le vice-président: Cela met fin à la présente séance. Je tiens à remercier MM. Caine et Kelly d'avoir comparus devant nous. Leurs témoignages ont été intéressants. Ayant dû occuper les fonctions de président, je n'ai pas pu poser de questions. Cependant, j'aimerais formuler deux observations au sujet de ce que les témoins ont dit.

Je veux vous féliciter, monsieur Caine, parce que quand vous avez parlé des décisions qu'un vérificateur doit prendre, vous avez rapidement ajouté «ou qu'elle doit prendre». Je suis heureux que vous l'ayez fait, parce que la sénatrice Marsden vous aurait repris là-dessus.

[Text]

My only comment to you, Mr. Kelly, is that when you suggest that the private sector has less of a social conscience than the public sector, that has not been my experience. I am sure that that is just your personal opinion. It is not the finding of the CICA.

Mr. Kelly: Sorry. If I said that I will withdraw the remark.

The Deputy Chairman: With those closing remarks, thank you again; we appreciate your help.

I would remind the committee that next Wednesday, February 10, at six o'clock, we will continue the examination of comprehensive auditing with Mr. J. MacDonald, Comptroller General of Canada.

My note also indicates that that will also complete our examination of the Main Estimates for 1987-88.

The committee adjourned.

[Traduction]

Quant à vous, monsieur Kelly, j'aimerais dire que quand vous avez laissé entendre que le secteur privé avait une conscience sociale moins grande que le secteur public, ce n'est pas l'expérience que j'en ai eue. Je suis sûr que ce n'est que votre opinion personnelle. Ce n'est pas la conclusion de l'Institut.

M. Kelly: Je m'en excuse. Si je l'ai dit, je retire mes propos.

Le vice-président: Là-dessus, j'aimerais vous remercier beaucoup de votre aide.

J'aimerais rappeler au comité que mercredi prochain, le 10 février, à 18 heures, nous poursuivrons l'étude de la vérification intégrée avec M. J. MacDonald, Contrôleur général du Canada.

On m'indique aussi que nous terminerons également notre étude du budget des dépenses principal pour 1987-1988.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Brian S. Caine, Partner, Clarkson Gordon;
Mr. John J. Kelly, Director, Public Sector Accounting and
Auditing Committee.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Brian S. Caine, associé, Clarkson Gordon;
M. John J. Kelly, directeur de la recherche; (organismes du
secteur public).

095850050

SEP 1 1991

